# DAS ÖFFENTLICHE RECHT DER GEGENWART

Jahrbuch 1922

Das öf

Gehe

Das öffentliche Recht der Gegenwart.

# Jahrbuch

des

# öffentlichen Rechts

der

# Gegenwart

Band XI.

1922.

Herausgegeben

von

Geheimen Hofrat Professor Dr. **Robert Piloty** in Würzburg
und Professor Dr. **Otto Koellreutter** in Jena.

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1922.

Druck von H. Laupp jr in Tübingen.

# Vorwort.

Der vorliegende 11. Band des Jahrbuchs bringt zum ersten Male nach dem Kriege wieder Berichte über das Ausland, die in den folgenden Bänden ihre Fortsetzung finden sollen. Aus den Schwierigkeiten, die die Beschaffung dieser Berichte zur Zeit noch bietet, erklären sich manche Lücken, die in den folgenden Bänden ausgefüllt werden sollen. Für den Inhalt der einzelnen Berichte sind die Verfasser allein verantwortlich.

Möge auch der vorliegende Band ein bescheidenes Teil Wiederaufbauarbeit leisten und nicht nur den Vertretern unserer Wissenschaft, sondern auch den Leitern der praktischen Politik ein brauchbares Hilfsmittel sein.

**Robert Piloty.**

**Otto Koellreutter.**

# Inhaltsverzeichnis.

# Die Formen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung in Deutschland.

Von

Dr. iur. **Heinrich Herrfahrdt,** Leiter der Arbeitsstelle für berufsständische Vertretung am Politischen Kolleg in Berlin.

**Inhalt.**



## I. Einleitung.

Das Wort „wirtschaftliche Selbstverwaltung" war in dem heute üblichen Sinne bis gegen Ausgang des Weltkrieges kaum bekannt. Gegenwärtig ist es ein viel gebrauchtes Schlagwort, das auch in die Sprache der Gesetzgebung eingedrungen ist, ohne daß es bisher gelungen wäre, einen klaren, allgemein anerkannten Sinn mit ihm zu verbinden [1]). Wir müssen daher, bevor wir in die Untersuchung eintreten, unsern Gegenstand wenigstens vorläufig nach ge-

1) In ganz anderer Bedeutung als heute wurde der Ausdruck „wirtschaftliche Selbstverwaltung" von Gneist in seinen Schriften über die englische Verwaltung gebraucht; er verstand darunter die vorwiegend auf wirtschaftliche Angelegenheiten gerichtete Kommunalverwaltung, der er die „obrigkeitliche Selbstverwaltung", d. h. ehrenamtliche Wahrnehmung von Staatsaufgaben, gegenüberstellte (Gneist, Selfgovernment, 1871, S. 72 f.). Vgl. darüber auch Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen (1897) S. 3.

wissen Seiten hin abgrenzen. Der Begriff der „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“ soll im Folgenden nicht in dem weiten Sinn verstanden werden, wie ihn z. B. Goebel[1]) gebraucht, der mit diesem Wort alle Verwaltungstätigkeit wirtschaftlicher Verbände bezeichnet, die über die rein kaufmännische Betätigung der Kartelle u. dgl. hinausgeht, also z. B. auch die rein privatrechtliche berufsständische Gemeinschaftsarbeit oder die wirtschaftliche Interessenvertretung gegenüber dem Staat und den Behörden. Vielmehr wollen wir dem vorherrschenden Sprachgebrauch entsprechend und im Einklang mit dem Begriff der politischen Selbstverwaltung[2]) nur solche Formen behandeln, die irgendwie in das Gebiet der öffentlich-rechtlichen Verwaltung fallen. Es ist nicht recht verständlich, warum man von Selbstverwaltung sprechen soll, wo eine Verwaltung durch Andere als die unmittelbar Beteiligten gar nicht in Frage kommt. Das Wort Selbstverwaltung hat nur Sinn im Gegensatz zu einer Verwaltung durch den Staat. Es ist also nur da anzuwenden, wo der Staat den betreffenden Kreis von Aufgaben irgendwie als seine Sache behandelt oder wenigstens bisher behandelt hat, sei es, daß er organisatorische Anordnungen trifft oder allgemeine Richtlinien gibt, deren Ausführung er den Beteiligten überläßt, sei es, daß er sich von einem bisher von ihm verwalteten Gebiet zugunsten der Beteiligten zurückzieht.

Selbstverwaltung in diesem Sinne war von jeher nicht ein klar umschriebener juristischer Begriff, sondern in erster Linie eine politische Forderung, eine Aufgabe. Durch Ueberlassung zahlreicher Angelegenheiten des öffentlichen Lebens an diejenigen, die am unmittelbarsten an ihnen beteiligt sind, sollen an Stelle des schwerfälligen Bureaukratismus lebendige Volkskräfte geweckt und dem Gemeinwesen nutzbar gemacht werden. Dieser Gedanke, der seit dem großen Werk des Freiherrn v. Stein unsere Gemeindepolitik beherrscht, schwebt in entsprechender Wandlung den meisten vor, die heute die Forderung nach wirtschaftlicher Selbstverwaltung erheben.

## II. Die Entwicklung bis zum Weltkriege.

Wir wollen beginnen mit einem Blick auf die Entwicklung, die zu den in den letzten Jahren geschaffenen Formen wirtschaftlicher Selbstverwaltung geführt hat. Absehen können wir dabei von allen geschichtlich weiter zurückliegenden Erscheinungen, die sich etwa unter diesen Begriff bringen lassen. Durch die seit dem 18. Jhrhdt. vollzogene Vereinigung aller öffentlichen Verwaltung in den Händen der zentralistischen Staatsgewalt und durch die Herrschaft des Prinzips des laisser-faire in der Wirtschaftspolitik der ersten Hälfte des 19. Jhrhdts. sind zunächst alle Formen der Beteiligung wirtschaftlicher

1) Goebel, Selbstverwaltung in Technik und Wirtschaft, (1921) S. 1 ff. In ähnlich weitem Sinne Geiler, Der genossenschaftliche Gedanke und seine stärkere Verwirklichung im heutigen Wirtschaftsrecht (Gruchots Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts 1921, S. 144). Vgl. dagegen Schäffer, Neue Tendenzen in den wirtschaftlichen Organisationen der Gegenwart (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 48. Bd., S. 761 ff.) und Giesecke, Wirtschaftliche Selbstverwaltung als juristischer Begriff (Recht und Wirtschaft, Dezember 1921).

2) Schön a. a. O., S. 6: „Selbstverwaltung ist die Verrichtung staatlicher Funktionen durch dem Staat untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständige Persönlichkeiten.“

Kräfte an der öffentlichen Verwaltung beseitigt worden, so daß heute nur noch eine gedankliche Anknüpfung an ältere Formen möglich ist, ein geschichtlicher Zusammenhang aber nicht mehr besteht. Erst im letzten Viertel des 19. Jhrhdts. tauchen konkrete Pläne auf, die wir als unmittelbare Vorläufer der sich heute entwickelnden Formen wirtschaftlicher Selbstverwaltung ansehen können. Es sind hier zwei klassische Werke zu nennen, das von Steinmann-Bucher über „Die Nährstände und ihre zukünftige Stellung im Staat" (1886) und das Buch des jüngst verstorbenen Franz Hitze, „Kapital und Arbeit und die Reorganisation der Gesellschaft" (1880)[1]). Steinmann-Bucher knüpft an die damaligen Pläne Bismarcks an, Gewerbekammern zu schaffen, die „die wirtschaftlichen Gesamtinteressen eines Bezirks wahrnehmen und die Reichs- und Landesverwaltung in der Förderung der Gewerbe unterstützen" sollten, betont aber, daß der Aufgabenkreis der künftigen wirtschaftlichen Organisationen nicht nur in der Interessenvertretung zu suchen sei, sondern zu einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung nach dem Vorbild der kommunalen Selbstverwaltung ausgebaut werden müsse. Die Selbstverwaltung der Gemeinden genüge nicht mehr, da die wirtschaftlichen Interessen heute nicht mehr örtlich gebunden seien. Daher müsse neben die Gemeindeverfassung eine wirtschaftliche Genossenschaftsverfassung treten. Als Träger derselben nimmt er für Industrie, Großhandel und Verkehr die Berufsgenossenschaften an und als ihre Spitze ein Industrieamt und ein Handelsamt; für Handwerk und Kleinhandel in entsprechender Weise die Innungen, Innungsverbände und ein Innungsamt; für die Landwirtschaft Grundbesitzergenossenschaften, Provinzialverbände und ein Landwirtschaftsamt. Neben diesen Organen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung sollen als beratende Organe der Staatsverwaltung die Gewerbekammern stehen, auf ihnen aufgebaut für Provinzen und Reich Volkswirtschaftsräte, gegliedert nach den vier Gruppen Industrie, Großhandel, Handwerk und Landwirtschaft. Schließlich deutet Steinmann-Bucher noch die Möglichkeit an, auch die Parlamente auf einer Wahl durch die Organe der Selbstverwaltung aufzubauen.

Franz Hitze nimmt als Ausgangspunkt seiner Pläne die soziale Frage. Ihre Ursache sieht er „in der mit der Freiwirtschaft gegebenen Sprengung der alten gebundenen Gesellschaftsordnung, in der rücksichtslosen Herrschaft des Individualismus" und die Lösung in der Reorganisation der wirtschaftlichen Berufsstände. „Der Sozialismus wird kommen, entweder der absolute, sozialdemokratische des Staates, oder aber der relative, konservative, gesunde der Berufsstände". Auf die Arbeiterfrage angewandt, bedeutet dieser berufsständische Sozialismus die Eingliederung des Arbeiterstandes in die Gesellschaft als gleichberechtigtes Mitglied. Das einseitige Klassenbewußtsein soll abgelöst oder doch ergänzt werden durch den Gedanken der Berufssolidarität. Die Durchführung dieser Ideen für das Gebiet der Industrie ist so gedacht, daß zunächst die bestehenden Organisationen (Kartelle usw.) durch Gesetz der

1) Hitze hat noch kurz vor seinem Tode durch ein Nachwort zu diesem Werk seine Gedanken an Hand der Gegenwartsprobleme weitergeführt. (In „Deutsche Arbeit", Köln, Februar 1921.)

Aufsicht des Staates unterworfen und dann zu öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörpern (Industrie- und Handelsgilden) fortentwickelt werden. Die Gilden sollen einerseits Träger genossenschaftlicher Berufsgemeinschaftsarbeit sein, andrerseits staatliche Verwaltungsaufgaben übernehmen. Im einzelnen werden folgende Aufgaben genannt: Statistik, Berichte an die Betriebe, Förderung des Außenhandels, Anregung von Fortschritten, Erhaltung der Ehre und des guten Namens der heimischen Industrie, Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, Einrichtung von Fachschulen und Versuchsanstalten usw. Zum Schutz der Minderheit unter den Berufsgenossen werden für gewisse Beschlüsse qualifizierte Mehrheiten verlangt. Die Wahrnehmung öffentlicher Interessen soll durch Einspruchsrecht eines Reichskommissars und durch Beteiligung der Konsumenten sichergestellt werden.

In der Praxis haben sich in den letzten Jahrzehnten vor dem Weltkriege in Deutschland schon eine große Reihe von Einrichtungen entwickelt, die wenigstens zum Teil Träger wirtschaftlicher Selbstverwaltung sind. Es sind das vor allem die Landwirtschafts-, Handels- und Handwerkskammern[1]). Doch hat man bei ihnen früher den Charakter als Selbstverwaltungskörper weniger betont und sie im allgemeinen als amtliche Berufs- und Interessenvertretungen bezeichnet. Einrichtungen wirtschaftlicher Selbstverwaltung sind auch die zu Zwecken der Sozialversicherung geschaffenen Körper, insbesondere die Berufsgenossenschaften, die von Bismarck ursprünglich als Träger umfassenderer Verwaltungsaufgaben gedacht waren, in Wirklichkeit aber auf die Unfallversicherung beschränkt geblieben sind.

## III. Die Formen der Kriegswirtschaft.

Erst die Kriegswirtschaft hat den Anstoß zu einer neuen Entwicklung gegeben, aus der gegen Ende des Krieges Formen hervorgegangen sind, die ausdrücklich als wirtschaftliche Selbstverwaltungskörper bezeichnet werden[2]). Die Anforderungen des Krieges hatten einen bestimmenden Einfluß des Staates auf fast alle Zweige der Produktion notwendig gemacht. Bei den ersten Gebilden, die hierbei entstanden (Kriegsgesellschaften, Abrechnungsstellen, Kriegsausschüssen), war aber zunächst noch eine scharfe Trennung zwischen der verwaltenden Tätigkeit des Staates und der wirtschaftlichen Tätigkeit der Industrie gemacht worden. Die industriellen Unternehmungen waren in rein privatrechtlichen Formen von Aktiengesellschaften oder einfachen Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts zusammengeschlossen, an denen sich das Reich nur als Fiskus beteiligte, während andrerseits der Einfluß des Staates als solchen durch rein behördliche Ueberwachungsstellen (Regierungskommissare, Ueberwachungsausschüsse unter Vorsitz eines Vertreters des Kriegsministeriums usw.) ausgeübt wurde. Doch näherte sich die tatsächliche Entwicklung auch schon

1) Ueber das Berufskammerwesen vgl. als neueste zusammenfassende Darstellung Tatarin, Die Berufsstände (1922) S. 59 ff.

2) Ueber die Formen der Kriegswirtschaft vgl. Bruck, Die Kriegsunternehmung (Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1921, Bd. 48, Heft 3) und Heymann, Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechts (1921, 227 S.). Ferner die Vorträge von W. Rathenau, Deutschlands Rohstoffversorgung (1916) und Wiedenfeld, Rohstoffversorgung (1917).

unter der Herrschaft dieser Rechtsformen einer Selbstverwaltung der zusammengeschlossenen Industrien an, indem entweder die behördlichen Stellen selbst mit Persönlichkeiten aus der Industrie (Fabrikbesitzer als Reserveoffiziere) besetzt wurden, oder, sofern sie von Berufsbeamten geleitet wurden, die Vorschläge der industriellen Berater tatsächlich maßgebend waren. Das bedeutete aber trotzdem nicht, daß diese Entwicklung im weiteren Kreise der Beteiligten als befriedigende Form der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, als eine Nutzbarmachung der lebendigen Kräfte des Wirtschaftslebens für den Staat, empfunden wurde. Vielmehr führte das Verschwimmen der Grenzen zwischen Staatsverwaltung und Privatwirtschaft zu Klagen, die sich je nach dem Charakter der bestimmenden Persönlichkeiten in entgegengesetzter Richtung als Vorwurf der Interessentenwirtschaft oder des Ueberbureaukratismus äußerten. So entstand gegen Ende des Krieges aus dem unklaren Verhältnis zwischen Behörde und Wirtschaft, das vielfach die Schwächen der einen auf die andere übertrug, das Verlangen nach einer Synthese, nach idealen Zwischenformen zwischen Behörde und Wirtschaftsverband, in denen die lebendige Kraft der Wirtschaft für die Lösung öffentlicher Aufgaben im Sinne des Gemeinwohles nutzbar gemacht werden sollte. Und diese Aufgabe wurde von manchen schon nicht mehr bloß als eine Frage der Kriegswirtschaft empfunden, sondern als eine Frage der Umgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensformen überhaupt. Die Unterordnung des Privatinteresses unter das Gemeinwohl, die aber nicht mit Hilfe staatlichen Zwanges sondern in Formen freier Selbstverwaltung aller Beteiligten verwirklicht werden sollte, wurde gegen Ende des Krieges eines der Ziele, deren Verwirklichung viele als innerpolitische Frucht des Krieges erhofften [1]).

Im Laufe des letzten Kriegsjahres entstanden aus bisherigen Kriegsausschüssen neue Einrichtungen, die zwar auch als zeitweilige Organe der Uebergangswirtschaft gedacht waren, aber doch schon deutlich den Einfluß bestimmter organisatorischer Gedanken von wirtschaftlicher Selbstverwaltung verraten. Es sind dies vor allem die Reichswirtschaftsstellen für die verschiedenen Zweige der Textilindustrie auf Grund der Verordnung vom 27. Juni 1918 [2]). Sie sind Körperschaften aus Vertretern aller an den einzelnen Industriezweigen in Erzeugung und Handel beteiligten Kreise; auch die Mitwirkung der Angestellten und Arbeiter ist hier bereits vorgesehen. Die Hauptaufgaben der Wirtschaftsstellen sind die Regelung der Ein- und Ausfuhr, die Verteilung der Rohstoffe, Regelung und Beschränkung der Erzeugung usw. [3]).

---

1) Bestimmte Urheber dieses Gedankens, der für alle mit den Erfahrungen der Kriegswirtschaft Vertrauten in der Luft lag, lassen sich nicht nachweisen. Genannt zu werden verdient aber Walter Rathenau, der durch seine Schriften den Gedanken „Wirtschaft ist nicht mehr Privatsache, sondern Sache der Gemeinschaft“, in weite Kreise getragen hat, andrerseits aber durch glänzende Formeln Lösungen vorgetäuscht und die wahre Problematik der Dinge vielfach verschleiert hat. Vgl. vor allem seine „Probleme der Friedenswirtschaft“ (1914) und „Die neue Wirtschaft“ (1918).

2) RGBl. S. 671 ff. Aehnlich die Wirtschaftsstellen für Kakao, Kaffee und Tee, gem. Verordnung vom 2. 9. 18 (RGBl. S. 1099 f. u. Bekanntm. v. 15. 5. 19 (RGBl. S. 454 ff.). Zur Zeit besteht nur noch die Kakaowirtschaftsstelle.

3) Der Schöpfer dieser Einrichtungen, Unterstaatssekretär Heinrich Göppert, weist darauf hin, daß die Bezeichnung „Selbstverwaltungskörper“ insofern unkorrekt ist, als es sich, verglichen mit der Tätigkeit der Kommunen, nicht um Selbstverwaltungs-, sondern um

Der Einfluß des Staates wird dadurch gewährleistet, daß die verschiedenen Reichswirtschaftsstellen zusammengefaßt der Aufsicht der Reichsstelle für Textilwirtschaft unterstellt sind, einer rein behördlichen Einrichtung, die die Interessen der Allgemeinheit und der Verbraucherschaft wahrzunehmen hat.

## IV. Die Revolutionszeit.

Durch die Revolution wird der geschilderte Entwicklungsgang wenigstens scheinbar jäh unterbrochen. In den Mittelpunkt aller Fragen einer künftigen Wirtschaftsordnung tritt die Forderung der Sozialisierung[1]). Sie erscheint zunächst als schroffer Gegensatz zu dem Gedanken der wirtschaftlichen Selbstverwaltung; nach einigen Monaten der Unklarheit aber verquicken sich beide Gedankenketten und laufen seitdem in mannigfachen Verflechtungen

Auftragsangelegenheiten handelt, nämlich Wahrnehmung staatlicher Hoheitsrechte durch Körperschaften aus Vertretern der beteiligten Kreise (Göppert, Die Sozialisierungsbestrebungen in Deutschland nach der Revolution, Schmollers Jahrbuch 1921, Bd. 45, 2. Heft, S. 17). — Es läßt sich jedoch der Vergleich mit der Tätigkeit kommunaler Selbstverwaltungskörper überhaupt nicht streng durchführen. Die Gemeindeselbstverwaltung hat sich entwickelt unter Herrschaft einer Auffassung, die auch die inneren Angelegenheiten der Gemeinden als Sache des Staates ansah, sie aber den Gemeinden zur Selbstverwaltung überließ; zu diesen eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten traten dann staatliche Aufgaben als Auftragsangelegenheiten hinzu. Der Gedanke wirtschaftlicher Selbstverwaltung ist hingegen erwachsen unter einer Auffassung, die die Wirtschaft an sich als Sache des Einzelnen ansieht, aber die Notwendigkeit eines staatlichen Eingreifens erkannt hat. Von hier aus gesehen erscheint das Wahrnehmen innerer Angelegenheiten eines Wirtschaftszweiges (z. B. die Rationalisierung der Produktion), sofern sie allein in den Händen der Beteiligten ohne Mitwirkung des Staates liegt, überhaupt nicht als Selbstverwaltung. Erst wenn der Staat sich zwecks Erteilung von öffentlich-rechtlichen Aufträgen der Organisation eines Wirtschaftszweiges annimmt und ihm die Ausführung seiner Aufträge überläßt, erscheinen diese Organisationen als Selbstverwaltungskörper. In der kommunalen Selbstverwaltung sind die eigentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten das primäre, in der wirtschaftlichen Selbstverwaltung dagegen die Auftragsangelegenheiten.

1) Aus der Flut von Schriften über Sozialisierung seien hier außer einigen grundlegenden Quellen und Gesamtdarstellungen nur diejenigen genannt, die für den Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung von besonderer Bedeutung sind:

Bericht der Sozialisierungskommission über die Frage der Sozialisierung des Kohlenbergbaus vom 31. 7. 20 mit Anhang: Vorläufiger Bericht vom 15. 2. 19.

Verhandlungen der Sozialisierungskommission über den Kohlenbergbau im Jahre 1918/19 und im Jahre 1920 (2 Bde.)

Wissell und v. Moellendorf, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (Deutsche Gemeinwirtschaft, Jena 1919, Heft 10).

v. Moellendorf, Wirtschaftliche Selbstverwaltung (Handbuch der Politik, Bd. 4, 1921).

Wissell und v. Moellendorff, Denkschrift des Reichswirtschaftsministeriums vom 7. 5. 1919 (Deutsche Gemeinwirtschaft, Jena 1919, Heft 8).

Göppert, Die Sozialisierungsbestrebungen in Deutschland nach der Revolution, Schmollers Jahrbuch 1921, Bd. 45, 2. Heft.

Hoch, Die staatsrechtliche Stellung der auf Grund der neuen Reichsverfassung geschaffenen wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper und Räte (Dissertation Göttingen 1921).

Lederer, Emil, Deutschlands Wiederaufbau und weltwirtschaftliche Neueingliederung durch Sozialisierung (Tübingen 1920, 120 S.).

Ströbel, Die Sozialisierung, ihre Wege und Voraussetzungen (Berlin 1921, 236 S.).

August Müller, Sozialisierung oder Sozialismus? (Ullstein, Berlin 1919, 169 S.).

Isay, Das Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft nebst den dazu erlassenen Ausführungsbestimmungen (Mannheim 1920).

Friedländer, Die Selbstverwaltung der Kohlen- und Kaliwirtschaft (Preuß. Verwaltungsbl. 41, 76).

Jahn, Die Sozialisierungsprojekte im Kohlenbergbau (Jahrbücher für Nationalökonomie, Januar 1921).

Mitscherlich, Skizze einer Wirtschaftsstufentheorie (Weltwirtschaftliches Archiv 1920, Bd. 16, 2 u. 3). S. 358 ff.: Vierte Stufe: Die korporative Wirtschaft auf einzelwirtschaftlicher Grundlage.

nebeneinander her. Die erste Periode reicht vom November 1918 bis März 1919[1]). Der Rat der Volksbeauftragten hat als allgemeines Ziel die Verwirklichung des Sozialismus proklamiert, sieht aber selbst ein, daß man noch keine klare Vorstellung von dem einzuschlagenden Wege hat, und setzt deshalb zunächst zur Klärung der Frage die Sozialisierungskommission ein, die sich fürs erste mit der Frage der Sozialisierung des Kohlenbergbaus beschäftigen soll. Gleichzeitig werden allerlei praktische Anordnungen getroffen, die, als vorübergehende Demobilmachungs- und Notmaßnahmen, mehr eine Fortführung der Kriegswirtschaft in sozialem Sinne darstellen, von ihren Urhebern aber schon als Vorbereitung zur Sozialisierung gedacht waren, so die Bestellung von Reichsbevollmächtigten für den Bergbau und die Einrichtung von Arbeitskammern durch die Verordnungen vom 18. 1. und 8. 2. 19[2]). Bald macht sich der Einfluß der Erfahrungen der Kriegswirtschaft auf den Sozialisierungsgedanken geltend. Während man zuerst überwiegend an reine Verstaatlichung gedacht hatte, tritt jetzt die entsprechende Wandlung ein wie in der Kriegswirtschaft: Man erkennt, daß die notwendigen Eingriffe des Staates oder der Gemeinschaft in das Wirtschaftsleben nicht bureaukratischen Charakter tragen dürfen, und gelangt so zu der Forderung, die sozialisierungsreifen Wirtschaftszweige nicht in Staatsbetrieb zu übernehmen, sondern sie auf besondere mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattete Wirtschaftskörper zu übertragen.

Diese Auffassung tritt schon in dem ersten Bericht der Sozialisierungskommission vom 15. 2. 19 deutlich in die Erscheinung. Die Kommission ging von dem Gedanken aus, daß das Monopol an der Kohle als dem wichtigsten Rohstoff ein Herrschaftsverhältnis der Bergwerksbesitzer konstituiere, das mit dem Wesen des modernen Staates, nicht nur des sozialistischen, unvereinbar sei. Andererseits habe sich aber auch der Staatsbetrieb der Bergwerke mit seiner bureaukratischen Arbeitsweise nicht bewährt und sei daher abzulehnen, solange nicht die völlige Loslösung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates von seiner politischen und verwaltungsmäßigen erfolgt sei. Von diesen beiden Gesichtspunkten aus gelangte die sozialistische Mehrheit der Kommission unter Führung von Prof. Lederer zu der Forderung, der gesamte deutsche Kohlenbergbau, der staatliche wie der private, müsse auf einen gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper, die „Deutsche Kohlengemeinschaft" übertragen werden. Sämtliche Unternehmungen sollten gegen Entschädigung in das Eigentum dieses Wirtschaftskörpers übergehen; seine Geschäfte sollten gemeinsam durch die Arbeiterschaft und die Betriebsleitungen unter Mitwirkung der Allgemeinheit geführt werden, um der Initiative und Arbeitsfreudigkeit aller in dem Betriebe Tätigen den weitesten Spielraum zu geben. Nicht durch lähmenden Zwang und Kontrolle von außen, sondern durch die Anlage der Organisation selbst sollte das Interesse der Allgemein-

1) Göppert sagt von ihr: „Man kann sie als Periode der Ratlosigkeit, mit demselben Recht aber auch als die Periode der Besonnenheit und Mäßigung bezeichnen" (a. a. O. S. 19).

2) RGBl. 1919 S. 64 und 202 f.

heit gesichert werden. In allen inneren, technischen und ökonomischen Fragen sollte die Kohlengemeinschaft volle Freiheit der Entschließung haben. Dagegen sollte die Festsetzung der Kohlenpreise der Genehmigung des Reiches unterliegen und der erzielte Ueberschuß dem Reiche zufließen. Besonders betont wurde, daß die freie Initiative und individuelle Verantwortungsbereitschaft, auf denen die Erfolge privater Geschäftsführung beruhen, nicht ausgeschaltet, die Verantwortung daher nicht auf Beschlüsse von Kollegien oder Zustimmung von Kontrollorganen abgewälzt werden dürfe. Als oberstes Organ der Kohlenwirtschaft sollte ein Kohlenrat von 100 Mitgliedern geschaffen werden, die zu je $^1/_4$ aus den Betriebsleitungen, der Arbeiterschaft, den Konsumenten, und vom Reich bestimmt werden. Die Exekutive aber sollte in der Hand eines auf 5 Jahre vom Kohlenrat gewählten Reichskohlendirektoriums liegen.

Wollen wir diesen Vorschlag nach seinem Ideengehalt charakterisieren, so können wir ihn bezeichnen als einen Versuch, den entschiedenen Sozialismus, der sich durch vollkommene Enteignung ausdrückt, zu vereinigen mit der Erhaltung der persönlichen Initiative auf dem Wege der Selbstverwaltung. Aber dieser von Theoretikern unternommene Versuch hält sich rein im Gebiet des Theoretischen. Es wird die Forderung erhoben, daß die Unternehmerinitiative erhalten bleiben müsse, ohne daß in dem organischen Bau die Erfüllung dieser Forderung gewährleistet ist. Der Reichsregierung blieb diese Schwäche nicht verborgen. Es fand sich infolgedessen niemand, der gewagt hätte, die Verwirklichung des Planes in die Hand zu nehmen. Das Sozialisierungsproblem wurde vorläufig weiter als noch nichts geklärt betrachtet und das Ergebnis der Beratungen der Sozialisierungskommission entgegen dem ursprünglichen Versprechen des Rates der Volksbeauftragten zunächst beiseitegeschoben.

Aber auch bei den Arbeitermassen, um deretwillen der ganze Sozialisierungsplan in Angriff genommen war, wurde dem Vorschlag der Kommission wenig oder gar kein Interesse entgegengebracht. Hier vollzog sich in den beiden ersten Monaten des Jahres 1919 eine tiefgreifende Wandlung. In den revolutionären Arbeiter- und Soldatenräten war den Massen eine neue Möglichkeit politischer Betätigung zum Erlebnis geworden, gegenüber der alle Verheißungen der demokratischen wie der sozialistischen Doktrin verblaßten: Die unmittelbare Teilnahme jedes einzelnen an der Beherrschung des politischen wie des wirtschaftlichen Lebens mit Hilfe des von den Betrieben aus stufenförmig aufgebauten Rätesystems. Gegenüber diesen neuen Formen, die einem tiefen Drang in der Arbeiterseele entgegenkamen, erschienen alle fern vom einzelnen aufgebauten zentralistischen Konstruktionen als Hohn und Betrug. Wie die Nationalversammlung nach wenigen Tagen ihres Bestehens von den Arbeitermassen mit tiefer Enttäuschung als unverbesserliche Fortsetzung des alten bürgerlichen Reichstags empfunden wurde, so konnte ihnen auch eine zentralistisch zusammengefaßte Kohlenwirtschaft, die sich, vom Arbeiter aus gesehen, kaum irgendwie vom bisherigen staatskapitalistischen Betrieb oder gar vom privaten Syndikat unterschied und deren Erträgnisse

einer undefinierbaren „Allgemeinheit“ zugute kommen sollten, nichts mehr bieten, mochte sie auch noch so „entschieden sozialistisch“ sein. In weiten Kreisen, gerade der Bergarbeiterschaft, waren syndikalistische Wünsche nach Uebernahme des einzelnen Betriebs durch die Belegschaft erwacht; bei den Gemäßigten aber gewöhnte man sich bei dem Wort „Sozialisierung“ jedenfalls auch in erster Linie an die Teilnahme des Arbeiters an der Beherrschung des Betriebes und der von ihm aus übersehbaren wirtschaftlichen Vorgänge zu denken. Die Sozialisierungskommission hatte in ihrem Bericht diese Fragen zwar auch behandelt und war zu einem auch von der Minderheit gebilligten Gutachten gelangt, das aber nur die allgemeinsten Forderungen der „Arbeitsdemokratie“ enthielt, die damals schon als selbstverständlich empfunden wurden.

So ist es verständlich, daß in den folgenden Monaten, etwa vom Februar 1919 ab, trotz einer unverkennbaren Radikalisierung der Massen doch in der Sozialisierungsfrage Gedankengänge Fuß fassen konnten, die, verglichen mit den Vorschlägen der Sozialisierungskommission, weniger streng sozialistisch erscheinen, indem sie auf die Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln keinen entscheidenden Wert legen, dafür aber die Organisation der Wirtschaft unter Mitwirkung der Arbeiterschaft in den Vordergrund stellen. Die Gedanken, um die es sich hier handelt, waren einerseits die des revisionistischen Sozialismus, die seit langem in den Sozialistischen Monatsheften vertreten worden waren und die jetzt von Max Cohen-Reuß und Kaliski mit dem Rätesystem verquickt wurden, andererseits aber ein Programm von überhaupt nicht sozialistischer Herkunft, der von v. Moellendorff entwickelte und von ihm zusammen mit Wissell praktisch in Angriff genommene Gedanke einer planmäßig geleiteten Gemeinwirtschaft. Beide Richtungen lassen die Eigentumsverhältnisse zunächst unberührt und rücken den Gedanken der Rationalisierung der Wirtschaft auf dem Wege der Selbstverwaltnng mehr in den Vordergrund. Damit bot sich auch eine bessere Möglichkeit der Anknüpfung an das Bestehende, als es bei dem Enteignungsvorschlag der Sozialisierungskommission der Fall war.

Als Ende Februar 1919 die Enttäuschung über die Nationalversammlung zu Streikbewegungen mit der Forderung nach sofortiger Sozialisierung und nach „Verankerung des Rätesystems“ führte, setzte sich der Sozialisierungsbegriff von Cohen und Kaliski bei der Mehrheit der Arbeiter durch. Auf dem zweiten Rätekongreß, der vom 8.—14. 4. 19 in Berlin tagte, gelangte ihr Vorschlag mit 136 Stimmen der Mehrheitssozialisten gegen 55 Stimmen der Unabhängigen zur Annahme. Inzwischen war es aber auch schon der Reichsregierung gelungen, mit Versprechungen, die auf den Plänen von Wissell und v. Moellendorff fußten, die Streikbewegung abzufangen. Es begann nun die zweite Periode in der Entwicklung der Sozialisierungsbestrebungen, die Göppert als die der Aktivität bezeichnet.

Bei Cohen und Kaliski bedeutet Sozialisierung in erster Linie Steigerung der Produktivität durch Beteiligung aller schaffenden Kräfte an der Leitung

der planmäßig zusammengefaßten Wirtschaftszweige[1]). In dieser allgemeinen Zielsetzung decken sich die Pläne von Cohen und Kaliski im wesentlichen mit denen von v. Moellendorff und Wissell, die aber in den politischen Konsequenzen zurückhaltender sind und sich daher gegenüber der formaldemokratischen Mehrheit in Reichsregierung und Reichstag leichter durchsetzen konnten. Während Cohen und Kaliski die zur planmäßigen Leitung der einzelnen Wirtschaftszweige gedachten Produktionsräte zugleich zu Wahlkörpern für die „Kammern der Arbeit" machen wollen, die gleichberechtigt neben den politischen Volksvertretungen stehen sollen, erscheinen bei Moellendorff und Wissell die organisierten Wirtschaftszweige lediglich als ein wirtschaftlicher Einbau in den demokratischen Staat, der als solcher in seinem Wesen unberührt bleibt. Zudem sind die Cohen-Kaliskischen Pläne in der Theorie stecken geblieben, während Wissell und v. Moellendorff in der Praxis einen wesentlichen Schritt weitergekommen sind, nämlich die Anknüpfung an den vorhandenen Stand der wirtschaftsorganisatorischen Entwicklung gefunden haben[2]). Es handelt sich dabei einerseits um die Benutzung der in der Kriegswirtschaft ausgebildeten Formen, andererseits um die Anknüpfung an die schon vor dem Kriege in voller Blüte stehende Konzentrationsbewegung in Kartellen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen.

Nachdem die Reichsregierung am 5. 3. 19 den streikenden Arbeitern den sofortigen Beginn der Sozialisierung versprochen hatte, wurden durch Wissell und v. Moellendorff alsbald die Entwürfe des Sozialisierungsgesetzes und des Kohlenwirtschaftsgesetzes der Nationalversammlung vorgelegt und erlangten am 23. 3. 19 Gesetzeskraft. Am 24. 4. 19 schloß sich das Kaliwirtschaftsgesetz an[3]). Diese Gesetze enthalten jedoch nur ganz allgemeine Richtlinien; der Aufbau im einzelnen ist den Ausführungsbestimmungen vorbehalten geblieben. Es sind dies die Verordnungen vom 21. 8. 19 und vom 18. 7. 19[4]). Da die Organisation der Kaliwirtschaft in allen wesentlichen Zügen der der Kohlenwirtschaft nachgebildet ist, sei zunächst die letztere betrachtet.

## V. Die Organisation der Kohlenwirtschaft.

### 1. Das geltende Recht.

Nach Art. 156 der Reichsverfassung, in dem der wesentliche Inhalt des Sozialisierungsgesetzes aufgegangen ist, kann das Reich private wirtschaftliche Unternehmungen, die zur Vergesellschaftung geeignet sind, in Gemeineigentum überführen. Es kann aber zweitens auch zum Zweck der Gemeinwirtschaft

1) Vgl. hierzu Max Cohen, Der Rätegedanke im ersten Revolutionsjahr (Soz. Monatshefte 1919, 25/26. Heft), Julius Kaliski, Die Unterbilanz des ersten Revolutionsjahres (Sonderheft des „Firn" 1919), Max Cohen, Sozialismus und Kohlensozialisierung (1920, 16 S.); ferner das Gutachten Kaliskis im Verfassungsausschuß des vorl. Reichswirtschaftsrats am 19. 4. 21 (Verhdl. des Verf.-Aussch., Heft II).

2) Wissell sagt in seinem Rücktrittsgesuch im Juli 1919: „Meine Absicht war es so wie es meine Stellung mit sich brachte, zwischen dem Drängen der produktiven Wirtschaftler nach Selbstverwaltung und dem Festhalten der Politiker an hergebrachten Regierungsformen zu vermitteln" (Frankfurter Zeitung vom 14. 7. 19).

3) RGBl. 1919, S. 413. 4) RGBl. 1919, S. 1449 f. u. S. 663.

wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung unter Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammenschließen. Hierdurch sind die beiden Formen der Sozialisierung, die wir in dem Mehrheitsvorschlag der Sozialisierungskommission und bei Wissell und Moellendorff finden, als grundsätzliche Möglichkeiten nebeneinander verfassungsmäßig festgelegt. In § 4 des Sozialisierungsgesetzes sind als Gegenstände der Sozialisierung zunächst Kohle, Wasserkräfte und sonstige natürliche Energiequellen in Aussicht genommen.

Die Organisation der deutschen Kohlenwirtschaft, wie sie durch das Gesetz vom 23. 3. 19 und die Ausführungsbestimmungen vom 21. 8. 19 erfolgt ist, benutzt von den beiden in der Verfassung gegebenen Möglichkeiten die zweite: Zusammenschluß der Beteiligten zu gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern. Der doppelte Zweck, einerseits eine Selbstverwaltung der Produzenten zu schaffen, andererseits das Gemeinwohl zur obersten Richtschnur zu machen, soll durch die Verbindung zweier verschiedener Einrichtungen erreicht werden: Zunächst werden die Produzenten, d. h. die Bergbauunternehmungen zu Zwangssyndikaten zusammengeschlossen, die im Reichskohlenverband vereinigt sind. Ueber diesen Verband der Produzenten aber wird als leitendes und überwachendes Organ eine Körperschaft gestellt, die als Vertretung des Gemeininteresses konstruiert ist und in sich den Ausgleich zwischen Erzeuger- und Verbraucherinteressen darstellen soll, der Reichskohlenrat. Schließlich ist die ganze Kohlenwirtschaft der Oberaufsicht des Reiches unterworfen, die vom Reichswirtschaftsminister ausgeübt wird. Ueber die Grundgedanken des Gesetzes sagt Wissell in der Sitzung der Nationalversammlung vom 7. 3. 19 unter anderem folgendes: „Gemeinwirtschaft“ bedeutet die organische Einordnung der einzelnen wirtschaftlichen Unternehmungen in die Gesamtwirtschaft des Reiches, die Unterordnung der privatwirtschaftlichen Interessen unter die Interessen der Gesamtheit. .... Gemeinwirtschaft bedeutet nicht Staatswirtschaft, sondern Selbstverwaltung. Der Staat ist kein geeigneter Träger der Wirtschaft. Er soll und kann die oberste Aufsicht führen, der oberste Sachverwalter der Volksgesamtheit sein, Interessengegensätze mit Weisheit und Gerechtigkeit ausgleichen, aber er soll mit seinen starren Formen, mit seinen ehrlichen aber oft täppischen Manieren nicht in das feine System von Adern und Aederchen eingreifen, das dem Volkskörper die nahrunggebenden Säfte zuführt“ [1]). In der Begründung zur Verordnung vom 21. 8. 19 [2]) wird ferner ausgeführt: Jedes Privatinteresse ist nur insoweit berechtigt, als es dem Gesamtinteresse dient. Das aber ist nicht durch gesetzliche Einzelvorschriften zu gewährleisten, sondern dadurch, „daß die Durchführung des Gedankens in die Hand eines Selbstverwaltungskörpers gelegt wird, dessen Aufbau und Zusammensetzung so vorgesehen ist, daß man in ihm einen zuverlässigen Sachwalter des Gesamtinteresses sehen kann“. Nach innen sollen die Beteiligten größte Bewegungsfreiheit haben. „Selbstverwaltung der Beteiligten ist ein Mittel

1) Wissell, Praktische Wirtschaftspolitik (1919), S. 34.
2) Schlegelberger, Jahrbuch des deutschen Rechts, Sonderband 10, S. 484 ff.

zur höchsten Ausnutzung aller Kräfte, auf das immer in Zeiten der Erneuerung eines Volkes mit Erfolg zurückgegriffen worden ist. Sie findet ihren Ausdruck in dem Zusammenarbeiten von Unternehmern, Arbeitern, Angestellten Verbrauchern und Vertretern der Wissenschaft im Reichskohlenrat und in der Beteiligung von Arbeitern, Angestellten und Verbrauchern an der Verwaltung." Der Schwerpunkt der Aufgaben des Kohlenwirtschaftskörpers liegt nicht in der Produktion und nicht im Verbrauch, sondern an der Stelle, wo Produktion und Verbrauch sich berühren, in der Preisfestsetzung. Durch Oeffentlichkeit der Preisbildung, gesichert durch die Auskunftspflicht aller Beteiligten, soll die Beseitigung von volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Gewinnen und eine gemeinwirtschaftliche Preisfestsetzung ermöglicht werden.

Betrachten wir nun den Aufbau im einzelnen. Die Herrschaft des Kohlenwirtschaftsgesetzes erstreckt sich auf Steinkohle, Braunkohle, Preßkohle und Koks. Die Bergbaubetriebe werden bezirksweise zu Kohlensyndikaten zusammengeschlossen, von denen 7 von sehr verschiedener Größe sich im wesentlichen auf Steinkohlenbergbau erstrecken, während der Braunkohlenbergbau in 3 Syndikaten, dem ostelbischen, dem mitteldeutschen und dem rheinischen zusammengeschlossen ist [1]. Die kokserzeugenden Gasanstalten, mit Ausnahme derjenigen von rein örtlicher Bedeutung, sind für das ganze Reich in einem Kokssyndikat vereinigt. Die Einzelheiten der Syndikatsverträge sind den Beteiligten überlassen. Auf diese Weise konnten fast alle Zwangssyndikate aus bereits bestehenden Organisationen hervorgehen. Das Gesetz stellt nur gewisse Anforderungen, insbesondere die Aufnahme von Arbeiter- und Angestelltenvertretern in die Leitung und den Aufsichtsrat. Die Gesellschaftsverträge der Syndikate bedürfen der Genehmigung des Reichskohlenrats.

Die Kohlensyndikate sind die geschäftsführenden Träger der Kohlenwirtschaft. Sie regeln die Förderung, den Selbstverbrauch und den Absatz ihrer Mitglieder und setzen die Selbstverbrauchs- und Verkaufsanteile fest. Die abzusetzenden Brennstoffe werden von den Mitgliedsunternehmungen den Syndikaten zur Verfügung gestellt und von diesen im eigenen Namen für Rechnung der Mitglieder verkauft. Die Syndikate setzen ferner, vorbehaltlich der Genehmigung des Reichskohlenverbandes, die allgemeinen Lieferungsbedingungen fest und machen Vorschläge für die Preisfestsetzung.

Der Reichskohlenverband ist die Zusammenfassung der Syndikate und derjenigen deutschen Länder, die als Besitzer von Bergwerken mehreren Kohlensyndikaten angehören. Nach den von ihnen abgeschlossenen Gesellschaftsverträgen [2] bildet er eine Doppelgesellschaft, indem die Syndikate und Länder zu einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts zusammengeschlossen sind und diese sich wieder als Organ eine juristische Person, die Aktien-Gesellschaft-Reichskohlenverband geschaffen hat, welche Träger der gesetzlichen Befugnisse des Reichskohlenverbandes ist. Das Stimmrecht der Mitglieder

1) Für den Saarkohlenbergbau tritt das Gesetz nicht in Wirksamkeit, solange das Saargebiet sich in Feindeshand befindet.

2) Deutscher Reichsanzeiger v. 12. 11. 19, Nr. 260, 3. Beilage.

des Reichskohlenverbandes bestimmt sich nach der Höhe ihres Absatzes und Selbstverbrauchs im Laufe des letzten Geschäftsjahres. Dem Aufsichtsrat des Reichskohlenverbandes müssen 3 Vertreter der Arbeiter, 1 Vertreter der Angestellten und 1 Vertreter der Verbraucher angehören; diese werden vom Reichskohlenrat vorgeschlagen. Die Aufnahme eines Verbrauchervertreters, die aus dem allgemeinen Aufbau des Kohlenverbandes als einer Produzentenorganisation herausfällt, ist erfolgt, um den Verbrauchern von vornherein die Möglichkeit einer Einwirkung auf die Festsetzung der Lieferungsbedingungen und der Preise zu geben.

Der Reichskohlenverband ist oberstes Verwaltungsorgan der Kohlenwirtschaft. Er soll nicht kaufmännische Syndikatstätigkeit ausüben, sondern den Ausgleich zwischen den Bezirkssyndikaten herbeiführen, und kann zu diesem Zweck den Absatz der einzelnen Syndikate nach Gebiet und Menge begrenzen. Er genehmigt die von den Syndikaten festgesetzten Lieferungsbedingungen und bestimmt und veröffentlicht die Brennstoffverkaufspreise. Ferner stellt er Grundsätze für die Selbstverbrauchsrechte der Syndikatsmitglieder auf. Die Hüttenzechenvorrechte und die bewährten Formen des Selbstverbrauchs der Zechen sollen erhalten bleiben, soweit sie nicht den gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen der Kohlenwirtschaft widersprechen. Der Reichskohlenverband ist ferner für Fragen der Ein- und Ausfuhr zuständig.

Dem Reichskohlenverband übergeordnet ist der Reichskohlenrat, der sich aus 60 Mitgliedern zusammensetzt. Unter diesen sind je 15 Vertreter der bergbaulichen Unternehmer und der Bergarbeiter. Dazu kommen als weitere Vertreter der Produzenten je 1 Unternehmer- und Arbeitervertreter der Gasanstalten, 2 der technischen und 1 der kaufmännischen Angestellten. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der Brennstoffproduktion haben also zusammen bereits die Stimmenmehrheit. Von den übrigen Mitgliedern sind 22 als Abnehmervertreter anzusehen (Kohlenhändler, kohlenverbrauchende Industrie und Kleingewerbe, Länder, Gemeinden, Genossenschaften, Eisenbahnen und Schiffahrt); dazu kommen noch 3 Sachverständige, je einer für Kohlenbergbau, Kohlenforschung und Dampfkesseltechnik. Im Sinne des Selbstverwaltungsgedankens werden die Vertreter der Erzeuger und Abnehmer von den betreffenden Interessenverbänden gewählt und zwar zum größten Teil von den Reichsarbeitsgemeinschaften. Die Vertretung der Arbeitnehmer ist im Reichskohlenrat etwas stärker als die der Unternehmer, während in den Organen des Reichskohlenverbandes und der Syndikate die Arbeitnehmer in der Minderheit sind. Der Reichskohlenrat bildet Sachverständigenausschüsse für Kohlenbergbau, Brennstoffverwendung und Sozialpolitik. Zur Erledigung der allgemeinen Aufgaben des Reichskohlenrates, insbesondere für den regelmäßigen Verkehr mit dem Reichskohlenverband, besteht außerdem seit Mai 1920 der „Große Ausschuß“.

Der Reichskohlenrat soll nicht eine laufende Verwaltungstätigkeit ausüben, sondern die Kohlenwirtschaft durch allgemeine Richtlinien nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen leiten, insbesondere für Ausschaltung des unwirtschaftlichen Wettbewerbs und für den Schutz der Verbraucher sorgen. Sein

wichtigstes Recht ist, von allen Beteiligten der Kohlenwirtschaft Auskunft über brennstoffwirtschaftliche Verhältnisse zu verlangen, soweit dadurch nicht Betriebsgeheimnisse gefährdet werden.

Gegen die Anordnungen der Syndikate steht den beteiligten Unternehmern die Beschwerde an den Reichskohlenverband zu und gegen diesen die Beschwerde an den Reichskohlenrat. Das Beschwerderecht ist jedoch durch Einzelbestimmungen auf besonders wichtige Angelegenheiten beschränkt. Ferner ist durch besondere Bestimmungen für den Schutz der Minderheiten innerhalb des Reichskohlenverbandes gesorgt.

Die Oberaufsicht über die Brennstoffwirtschaft übt das Reich durch den Reichswirtschaftsminister aus. Dieser hat vor allem die Befugnis, die vom Reichskohlenverband festgesetzten Verkaufspreise nach Anhörung des Reichskohlenrates und des Reichskohlenverbandes herabzusetzen. Er kann ferner zu allen Beratungen des Reichskohlenrates, der Sachverständigenausschüsse, des Reichskohlenverbandes und der Syndikate Bevollmächtigte entsenden und Beschlüsse, die das Gemeinwohl gefährden, oder Gesetze verletzen, beanstanden und gegebenenfalls aufheben. Maßnahmen des Reichskohlenrats zur Beschränkung der Einfuhr von Brennstoffen aus dem Ausland bedürfen stets der Genehmigung des Reichswirtschaftsministers. Dieser kann schließlich noch amtliche Interessenvertretungen der Brennstoffverbraucher einrichten, durch die die Brennstoffkleinverkaufspreise festgesetzt werden. Soweit das nicht geschieht, sind auch die Gemeinden befugt, Kleinverkaufspreise festzusetzen.

Betrachten wir den Aufbau der Kohlenwirtschaftsorganisation im Zusammenhang, so erscheint sie nur zu einem geringen Teil als Ausfluß der neuen Ideen, die ihre Schöpfer mit ihr zur Verwirklichung bringen wollten. Zwar hat man überall versucht, den Gedanken der Gemeinwirtschaft und der Selbstverwaltung zum Ausdruck zu bringen; was aber an Organisationsformen zustandegekommen ist, stellt sich mehr als eine Fortsetzung derjenigen Entwicklung dar, die das Kartellwesen auf dem Gebiet der Kohlenwirtschaft schon vor dem Kriege genommen hatte [1]). Der Reichskohlenverband und die Syndikate halten sich im wesentlichen noch ganz im Rahmen der privatrechtlichen Entwicklung, aus der sie hervorgegangen sind. Das Aufsichtsrecht des Reichswirtschaftsministers entspricht ebenfalls der schon vor dem Kriege vielfach erhobenen Forderung nach einer staatlichen Kartellaufsicht, durch die der Mißbrauch des natürlichen Monopols verhindert werden soll [2]). Neu hingegen ist die Einrichtung des Reichskohlenrates, in dessen Organisation am deutlichsten das Bestreben zum Ausdruck kommt, die Kohlenwirtschaft der Herrschaft des Gemeininteresses zu unterstellen. Neu ist gegenüber der Vorkriegszeit auch die Beteiligung der Arbeitnehmer, die aber namentlich in der Unterstufe, den Syndikaten, bei weitem nicht an das heranreicht, was der Arbeiterschaft seit der Revolution bei dem Gedanken an Sozialisierung vorschwebt.

1) Vgl. hierzu Göppert a. a. O., S. 25 ff. u. Isay a. a. O., S. 3 ff.

2) Vgl. Schmoller, Allg. Volkswirtschaftslehre (1919) Bd. I, S. 543 f. und R. Liefmann, Kartelle und Trusts und die Weiterentwicklung der volkswirtschaftlichen Organisation (4. Aufl. 1920).

Durch diese Mischung alter privatrechtlicher und neuer öffentlich-rechtlicher Formen sind Gebilde entstanden, die der begrifflichen Erfassung erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Die Ansichten über das juristische Wesen der Einrichtungen der Kohlenwirtschaft weichen daher stark voneinander ab. Geht man von dem Begriff der „Selbstverwaltung" aus, den das Gesetz selbst auf die von ihm geschaffenen Formen anwendet, so fragt sich zunächst, wer als Träger dieser Selbstverwaltung anzusehen ist. Hier sind zwei Auffassungen möglich. Entweder versteht man unter Selbstverwaltung die Verwaltung durch die im engeren Sinne Beteiligten, hier die Brennstoffproduzenten. Dann ergeben sich ziemlich klare Verhältnisse. Die Syndikate und der Reichskohlenverband erscheinen in diesem Fall als Träger der Selbstverwaltung, während der Reichskohlenrat sich als eine in parlamentarischer Form konstruierte staatliche Einrichtung darstellt, die im Interesse der Allgemeinheit die Aufsicht über die Kohlenselbstverwaltungskörper führt[1]). Das Gesetz geht jedoch von einer anderen Auffassung aus, die sich aber nicht ohne innere Widersprüche durchführen läßt. In der Begründung zu § 47 der Ausführungsbestimmungen wird der Reichskohlenrat als „oberstes Organ des kohlenwirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpers" bezeichnet. Hier liegt die Vorstellung zugrunde, daß nicht die Brennstoffproduzenten Träger der Selbstverwaltung sind, sondern die Volksgesamtheit, gegliedert nach ihren Beziehungen zur Kohle. In diesem Sinn kann man den Reichskohlenrat als Organ der Volksgesamtheit bezeichnen; von einem Selbstverwaltungskörper, dessen Organ der Reichskohlenrat ist, darf man dann aber nicht mehr sprechen[2]). Im übrigen würde man besser den Begriff „Selbstverwaltung" nur da anwenden, wo man als ihren Träger einen irgendwie abgrenzbaren Kreis von Personen bestimmen kann. Beim Reichskohlenrat läßt sich eine solche Grenze nicht feststellen; er setzt sich aus Vertretern aller Volksteile zusammen, da alle an der Kohlenwirtschaft interessiert sind. Es dürfte also richtiger sein, die Begriffe „Selbstverwaltung" und „Selbstverwaltungskörper" auf den Reichskohlenverband und die Syndikate zu beschränken, den Reichskohlenrat aber als ein staatliches Aufsichtsorgan anzusehen[3]). In diesem Sinne aufgefaßt, läßt sich der Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung auch am besten in Parallele zur Selbstverwaltung der Gemeinden bringen. Auch diese besteht darin, daß ein abgrenzbarer Kreis von Personen, die Gemeindeangehörigen, die inneren Angelegenheiten ihrer

1) In diesem Sinne z. B. Göppert a. a. O., S. 26.

2) Vgl. auch Wissell in seiner Rede am 7. 3. 19 (a. a. O., S. 36): „Als Sachwalter der Allgemeinheit werden die an der Kohlenwirtschaft unmittelbar beteiligten Kreise der Bevölkerung zur Verwaltung dieses Wirtschaftszweiges herangezogen. Neben den Erzeuger und Händler tritt mitbestimmend der Verbraucher; neben den Bergbauunternehmer tritt mit dem Recht, nicht nur in Fragen des Arbeitsverhältnisses, sondern auch in allgemeinen Fragen der Kohlenwirtschaft gehört zu werden, der Bergarbeiter."

3) Ernst Hoch (a. a. O. § 8 und 9) unterscheidet einen engeren Selbstverwaltungskörper, der nur die Erzeuger umfaßt, und einen weiteren, der alle an der Kohlenwirtschaft als Erzeuger, Händler, Verteiler, Verbraucher und Sachverständige beteiligten Personen umfaßt. Isay (a. a. O., S. 63 ff.) nennt den Reichskohlenrat mit Rücksicht auf die Ausdrucksweise des Sozialisierungsgesetzes einen wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper und definiert diesen „als ein mit öffentlicher Verwaltung betrautes berufsständisches Wirtschaftsparlament von fachlich begrenzter Zuständigkeit".

Gemeinde selbst verwalten, das Interesse der Allgemeinheit aber durch Aufsicht staatlicher Organe über die Selbstverwaltungskörper wahrgenommen wird. Stellt man den Reichskohlenverband einer preußischen Stadtgemeinde gegenüber, so kann man den Reichswirtschaftsminister in seiner Aufsichtsbefugnis mit dem Regierungspräsidenten vergleichen, den Reichskohlenrat etwa mit dem Bezirksausschuß.

### 2. Die weitere Entwicklung des Problems.

Mit der Durchführung des Kohlenwirtschaftsgesetzes hat die Entwicklung des Problems keineswegs ihren Abschluß gefunden, andrerseits ist sie aber nicht in den von v. Moellendorff und Wissell eingeschlagenen Bahnen fortgefahren. Schon ehe die Ausführungsbestimmungen zum Kohlenwirtschaftsgesetz in Kraft traten, machten sich lebhafte Gegenströmungen gegen die nun in Einzelheiten bekannter werdenden Planwirtschaftsgedanken geltend, und zwar von sozialistischer Seite wie von Unternehmerkreisen aus. Da Wissel und v. Moellendorff auch in der Reichsregierung keine Unterstützung für ihre Pläne mehr fanden, legten beide im Juli 1919 ihre Aemter nieder. Einen neuen festen Kurs in der Sozialisierungsfrage hat das Reichswirtschaftsministerium seitdem nicht gefunden. Die vermittelnden Pläne von Moellendorffs sind allmählich in Vergessenheit geraten, und es trat in der Folgezeit in der öffentlichen Behandlung der Frage wieder der schroffe Gegensatz zwischen entschiedenen Sozialisten mit Enteignungsplänen auf der einen und realpolitischen Wirtschaftsführern auf der anderen Seite in den Vordergrund. Ueber die Einwände, die von beiden Seiten gegen das nunmehr in der Praxis erprobte Kohlenwirtschaftssystem der Moellendorffschen Periode erhoben werden, läßt sich heute noch kein abschließendes Urteil fällen, da die außergewöhnlichen Umstände, unter denen wir und die ganze Welt seit dem Versailler Frieden leben, jeden Vergleich mit anderen Möglichkeiten ausschließen. Unsere Aufgabe an dieser Stelle kann nur sein, uns einen Ueberblick über die Gesichtspunkte zu verschaffen, von denen die Gedanken an eine Umgestaltung oder an einen Abbau des gegenwärtigen Systems beherrscht werden.

Der mildeste, aber von allen Seiten erhobene Vorwurf gegen die heutige Kohlenwirtschaftsorganisation ist der der Wirkungslosigkeit und Ueberflüssigkeit des ganzen Apparats. Von bürgerlicher Seite ausgesprochen bedeutet das vor allem, daß die in Aussicht gestellte Anregung und Verbesserung der Produktion sowie die Hebung der Arbeitsfreudigkeit der Arbeitnehmer ausgeblieben sei; auf sozialistischer Seite meint man, daß der erstrebte Schutz der Allgemeinheit gegen die Ausbeutung durch die Bergwerksbesitzer nicht erreicht werde. Es scheint, daß sich die Gesetzgeber mit der Einrichtung des Reichskohlenrates eine Aufgabe gestellt haben, die von vornherein unlösbar war: Die Herrschaft des Allgemeinwohles sollte sichergestellt werden durch eine Körperschaft, in der Vertreter aller verschiedenen Interessen unter komplizierter zahlenmäßiger Stimmenverteilung zusammengefaßt sind. In der Praxis zeigt sich hier das alte Gesetz, daß sich In-

teressengegensätze nicht im Wege der Abstimmung überbrücken lassen[1]). Durch das Gemisch verschiedenartiger Interessen wird keineswegs erreicht, daß sich nun von Fall zu Fall wechselnde Mehrheiten bilden, jede Gruppe Aussicht hat, gelegentlich an einer Mehrheit teilzunehmen und hierdurch das durchschnittliche Interesse aller gesichert wird. Vielmehr tun sich von vornherein bestimmte Gruppen unter gegenseitigen Zugeständnissen zu einer Mehrheit zusammen, die ein für allemal die übrigen beiseiteschiebt. Im Reichskohlenrat können wir diese typische Erscheinung beobachten in dem dauernden Zusammengehen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Kohlenbergbaus in der entscheidenden Frage der Preisfestsetzung. Die Arbeitervertreter stellen sich zum Zweck der Bewilligung höherer Kohlenpreise stets auf die Seite der Unternehmer, wenn diese ihnen gleichzeitig eine Lohnerhöhung zubilligen. Die theoretisch errechneten sonstigen Möglichkeiten der Mehrheitsbildung im Reichskohlenrat, z. B. die Mehrheit der Arbeitnehmer zusammen mit den Verbrauchern gegenüber den Unternehmern, sind neben dieser einen beherrschenden Gruppenbildung bedeutungslos. Es erweist sich hier wieder, daß es unmöglich ist, Interessengegensätzen mit mechanischen Mitteln der Organisation beikommen zu wollen. Besonders eindringlich hat das Schumacher ausgeführt: „Hier (d. h. zwischen Erzeugern und Verbrauchern) ist eine unmittelbare Interessengemeinschaft nicht vorhanden. Hier handelt es sich vielmehr um den stärksten Gegensatz, der das Wirtschaftsleben überhaupt durchzieht, den Gegensatz zwischen Käufern und Verkäufern, Verbrauchern und Erzeugern, einen Gegensatz, der unabänderlich in den Verhältnissen begründet ist und daher nicht, wie bloße Verschiedenheiten in der Auffassung, durch gegenseitige Aussprache ausgeglichen werden kann. — Es ist eine sehr weise Besonderheit der bisherigen Organisation des Wirtschaftslebens, daß dieser Gegensatz aus der Produktionsunternehmung hinausverlegt ist und fern von ihr auf dem Markte nach den Preisgesetzen eine mehr oder minder automatische Lösung findet. Trägt man diesen Gegensatz in die Produktion hinein, dann wird unfruchtbarer Streit hervorgerufen, wo harmonisches Zusammenwirken dringendstes Gebot ist. Das muß eine lähmende und kann eine sprengende Wirkung auf die Unternehmung ausüben. — Organisieren heißt, Menschen unter einem Zweck so zusammenfassen, daß sie dem Ganzen dienen, wenn sie ihre eigenen Interessen verfolgen . . . Es ist eine dilettantische Verkennung des Organisationsgedankens, Träger dauernd widerstreitender Interessen in einer Unternehmung gleichwertig zusammenzukoppeln und dann die Forderung aufzustellen, es müsse ein Solidaritätsgefühl entwickelt werden“ [2]).

Die Folge der im Reichskohlenrat herrschenden Mehrheitsverhältnisse ist, daß er trotz seiner kunstvollen Zusammensetzung in seinen Beschlüssen nicht wesentlich anders wirkt, als der Reichskohlenverband. Seine praktische

1) Vgl. darüber Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip (Wiener staatswissenschaftliche Studien, 1916) und Herrfahrdt, Das Problem der berufsständischen Vertretung (1921) S. 153 f. und S. 160 f.

2) Schumacher, Gegenwartsfragen des Sozialismus (Schmollers Jahrbuch 1920, Bd. 44, Heft 1/2, S. 12 f.).

Bedeutung liegt daher mehr in der beratenden Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben, die der Reichswirtschaftsminister als höchstes Aufsichtsorgan hat. Aber auch hier ist die Wirkungsmöglichkeit des Reichskohlenrats eine sehr beschränkte. In der entscheidenden Frage der Preisfestsetzung sind eben doch die Bergwerksbesitzer die einzigen wirklich Sachverständigen, und den von ihnen vorgelegten Selbstkostenberechnungen können die Verbraucher keine gleichwertigen Unterlagen zur Beurteilung der Preise gegenüberstellen.

Diese Erfahrungen verstärken die oben geäußerten Bedenken dagegen, den Kohlenrat als eine Selbstverwaltungseinrichtung zu bezeichnen. Soweit er rein verwaltende Tätigkeit ausübt, erscheint er als staatliche Behörde, wobei er allerdings den Vorzug einer unabhängigen Stellung und einer Zusammensetzung aus Sachverständigen hat. Als Vertreter der in ihm verkörperten verschiedenartigen Interessen aber kann er eben wegen dieser Verschiedenartigkeit überhaupt nicht zu einem verwaltenden Einfluß gelangen, sondern muß sich mit einer beratenden Einwirkung auf den Reichswirtschaftsminister begnügen.

Aber über den Vorwurf der Ueberflüssigkeit hinaus wird auch von vielen Seiten über schädliche Wirkungen des gegenwärtigen Kohlenwirtschaftssystems geklagt; und zwar wird von sozialistischer Seite ebenso wie von nichtsozialistischer auf den hemmenden Einfluß hingewiesen, den die Zwangssyndizierung und staatliche Kontrolle privatwirtschaftlicher Unternehmungen auf die Entwicklung der Produktion ausübt. Von bürgerlicher Seite wird hervorgehoben, daß die angeblichen Gefahren der Ausschaltung des Wettbewerbs nicht schon durch die Syndizierung als solche hervorgerufen würden, sondern erst durch die staatliche Zwangssyndizierung; bei den auf Jahre abgeschlossenen privaten Kartellierungen seien doch im Hinblick auf die spätere Erneuerung der Verträge die lebendigen Kräfte des Wettbewerbs wacherhalten geblieben, während das auf die Dauer festgelegte Zwangssyndikat auch dem unrentablen Betrieb seine Existenz sichert [1]). Von Vertretern des entschiedenen Sozialismus wird betont, daß eine privatwirtschaftliche Produktion unter gemeinwirtschaftlicher Kontrolle nur dazu führe, die Privatwirtschaft ihrer Vorzüge zu berauben. „Wenn man das privatwirtschaftliche System erhalten und es lediglich einer scharfen Kontrolle unterwerfen will, so würde man die private Initiative an ihrem Nerv treffen, ohne gleichzeitig die Vorteile des gemeinwirtschaftlichen Gedankens zu erreichen“ [2]).

Die von allen Seiten geübte scharfe Kritik an der Kohlenwirtschaftsordnung führte bald zu neuen Vorschlägen aus den verschiedenen Lagern. Vor allem gelangten jetzt auch aus den Kreisen der Unternehmer eigene Pläne für die künftige Wirtschaftsorganisation an die Oeffentlichkeit. Wie schon Moellendorff die landläufigen sozialistischen Schlagworte benutzt hatte, um sie mit seinen im wesentlichen nichtsozialistischen Gedanken zu verquicken, und dadurch jedenfalls das eine erreicht hatte, daß ein an das Be-

1) Vgl. hierzu Göppert a. a. O., S. 27 und Jahn, a. a. O., S. 59 f.
2) Bericht der Sozialisierungskommission, S. 12.

stehende anknüpfender Plan bei einem von Sozialisten beherrschten Kabinett sich durchsetzen konnte, so verbreitete sich jetzt auch in den Kreisen der Wirtschaftsführer die Neigung, unter Anlehnung an Begriffe der sozialistischen und gemeinwirtschaftlichen Doktrin eigene Organisationspläne für den Wiederaufbau der Wirtschaft zu propagieren. Doch ist es nicht gelungen, eine Annäherung zwischen sozialistischer und realistisch-wirtschaftlicher Auffassung herbeizuführen. Vielmehr wurden durch das Bekanntwerden der Unternehmerpläne gerade die entschieden-sozialistischen Entwürfe der Sozialisierungskommission zu neuem Leben erweckt. Beide Richtungen machten sich jedoch politisch zunächst nur wenig bemerkbar. Es mußte erst ein äußerer Anstoß hinzukommen, der die Sozialisierungsbewegung wieder ins Rollen brachte. Diesen Anstoß gab im März 1920 der Kapputsch und die ihm folgende Generalstreikbewegung. Im „Bielefelder Abkommen" versprach die Reichsregierung den Gewerkschaften in Punkt 6: „Sofortige Inangriffnahme der Sozialisierung der dafür reifen Wirtschaftszweige unter Zugrundelegung der Beschlüsse der Sozialisierungskommission, zu der Berufsverbände hinzuzuziehen sind. Die Einberufung dieser Kommission erfolgt sofort. Uebernahme der Kohlen- und Kalisyndikate auf das Reich." Die daraufhin neu einberufene verstärkte Sozialisierungskommission legte am 31. 7. 20 einen neuen Bericht über die Frage der Sozialisierung des Kohlenbergbaus vor. Er enthält nebeneinander zwei Vorschläge, die nach ihren Haupturhebern als Vorschlag Lederer und Vorschlag Rathenau bezeichnet zu werden pflegen. Beide laufen, im Gegensatz zur bestehenden Kohlenwirtschaftsordnung, auf eine völlige Enteignung des gesamten Kohlenbergwerkbesitzes hinaus. Der Vorschlag Lederer, der sich im wesentlichen mit dem alten Mehrheitsvorschlag der Sozialisierungskommission vom 15. 2. 1919 deckt, will diese „Vollsozialisierung" sofort durchführen, während nach dem Vorschlag Rathenau die Enteignung erst allmählich innerhalb eines Uebergangsstadiums von 30 Jahren vollzogen werden soll. Andrerseits wollen jedoch beide Vorschläge die Kohlenbergwerke nicht verstaatlichen, sondern sie in das Eigentum eines gemeinwirtschaftlichen Kohlenselbstverwaltungskörpers überführen. Hierbei soll der Reichskohlenverband in Wegfall kommen; seine Befugnisse sollen auf den Reichskohlenrat übergehen. In der Begründung des Vorschlags Lederer wird ausgeführt, die bisherige Organisation könne nicht als Durchführung des Gedankens einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung betrachtet werden, da infolge der Beibehaltung des privatwirtschaftlichen Betriebs die Gegensätzlichkeit zwischen dem privaten Interesse und dem der Allgemeinheit erhalten geblieben sei und nicht durch Zusammenarbeiten der Vertreter beider Interessen aufgehoben werden könne. Ebenso wie in der Kriegszwangswirtschaft seien die Produzenten nicht zu einem Wirtschaftskörper mit gestaltenden Kräften geformt, sondern nur einem Reglement unterworfen; die Herrschaft des Unternehmers bestehe weiter, lediglich belästigt durch staatliche Kontrolle[1]). Die praktischen Einzelheiten des Vorschlags Lederer sind im wesentlichen dieselben wie im Mehrheitsbericht von 1919: Die „Deutsche Kohlengemeinschaft",

1) Bericht der Sozialisierungskommission, S. 10 ff.

eine Körperschaft öffentlichen Rechts, als Eigentümerin der gesamten Kohlenbergwerke; der Reichskohlenrat als höchstes leitendes und überwachendes Organ, paritätisch aus Vertretern der Kohlengemeinschaft und der Verbraucher zusammengesetzt, unter ersteren jedoch die Arbeiter und Angestellten erheblich stärker vertreten als die Betriebsleiter; schließlich das Reichskohlendirektorium als geschäftsführendes Organ, vom Reichskohlenrat auf fünf Jahre ernannt. Die Festsetzung der Kohlenpreise bedarf der Genehmigung der Reichsregierung, Ueberschüsse der Kohlengemeinschaft fließen, soweit sie nicht zur Förderung der Kohlenwirtschaft verwandt werden, der Reichskasse zu.

Der Vorschlag Rathenau weicht von diesen Plänen im wesentlichen nur dadurch ab, daß er die Enteignung vorläufig aufschiebt. Das Privatkapital soll nicht sofort ausgeschaltet werden, damit die stärksten und initiativreichsten Wirtschaftsführer der Kohlenwirtschaft erhalten bleiben. „Es wird die Aufgabe sein, zu neuen Wirtschaftsformen überzuleiten und Wege zu zeigen, die von der heutigen Wirtschaftsgesinnung zu einem Aufbau auf Grund reiner Gemeinschaftsgesinnung führen; doch darf man nicht vorzeitig Gebilde schaffen, deren bewegende Kräfte noch unentwickelt sind“ [1]). Während der Uebergangszeit soll die gesamte Kohlenerzeugung zu Selbstkosten an den Kohlenrat abgeliefert werden, der den Erzeugern Prämien für Mehrerzeugung und Erzeugungsverbilligung gewährt. Die beim Verkauf erzielten Ueberschüsse sollen dazu dienen, Anteile des Reichs an den Bergwerken bis zu deren völliger Enteignung zu erwerben.

Der Bericht der Sozialisierungskommission benutzt ebenso wie Moellendorff den Ausdruck „wirtschaftliche Selbstverwaltung“, jedoch in wesentlich anderem Sinne. Es macht sich hier geltend, daß das Wort „wirtschaftliche Selbstverwaltung“ einen noch nicht parteipolitisch abgebrauchten guten Klang besitzt und andererseits begrifflich bisher so wenig geklärt ist, daß es sich leicht auf die verschiedensten Dinge anwenden läßt. Wenn der Staat, wie es in der geltenden Kohlenwirtschaftsordnung der Fall ist, ohne Berührung der Eigentumsverhältnisse die privaten Unternehmer weiter wirtschaften läßt, im Interesse des Gesamtwohles aber in die wirtschaftliche Tätigkeit der Einzelnen regelnd eingreift, so übt er damit staatliche Hoheitsrechte, also Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne aus. Ueberträgt er die Durchführung der beschlossenen Eingriffe nicht einer Behörde, sondern einer aus dem Kreise der Beteiligten gebildeten Körperschaft — seien es die im engsten Sinne beteiligten Produzenten, sei es ein weiterer Kreis, der auch die Verbraucher einschließt —, so ist dies Selbstverwaltung im Sinne von Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, also zu vergleichen mit den Auftragsangelegenheiten der gemeindlichen Selbstverwaltung. Nach den Vorschlägen der Sozialisierungskommission hingegen beseitigt der Staat durch Enteignung die privaten Unternehmungen, überträgt aber die Bewirtschaftung, statt sie selbst zu übernehmen, auf einen selbständigen Wirtschaftskörper. Wenn man dies Selbstverwaltung nennen will, so ist es jedenfalls nicht Verwaltungstätigkeit im engeren Sinne, sondern wirtschaftliche Unternehmertätigkeit, die hier vom Staat über-

1) a. a. O., S. 17.

tragen wird; man könnte hier eher von „Selbstbewirtschaftung durch die Beteiligten" sprechen. Aber auch diese Bezeichnung ist irreführend und paßt nur als Ausdruck des Gegensatzes angesichts eines bisher vom Staat bewirtschafteten Betriebs, z. B. im Falle einer Uebertragung der Reichseisenbahnen auf eine besondere vom Staat beaufsichtigte Körperschaft, etwa nach Art der Reichsbank [1]). Am besten ist es, in allen diesen Fällen ausdrücklich von „gemeinwirtschaftlichem Betrieb durch selbständige Wirtschaftskörper" zu sprechen.

Die Sozialisierungskommission hat sich mit ihren beiden Vorschlägen bei den maßgebenden Faktoren der Reichsgesetzgebung nicht durchsetzen können. Von den Parteien hat nur die S.P.D. auf dem Parteitag in Kassel im Oktober 1920 sich auf den Boden des Vorschlags Lederer gestellt. Im übrigen hat keiner der beiden Vorschläge in weiteren Volkskreisen Anklang gefunden. Der Schwerpunkt der Arbeit an der Sozialisierungsfrage verlegte sich nun in den vorläufigen Reichswirtschaftsrat, dessen Sozialisierungsausschuß zusammen mit dem Reichskohlenrat neue Wege einzuschlagen versuchte. In den Vordergrund traten jetzt praktisch denkende Wirtschaftsführer mit Vorschlägen, die teilweise auch auf Arbeitnehmerseite Billigung oder wenigstens Verständnis fanden. So bedeutungsvoll diese Pläne vielleicht für die Weiterentwicklung der gesamten deutschen Volkswirtschaft sein werden, so bedürfen sie doch an dieser Stelle nur kurzer Erwähnung, da sich noch in keiner Weise übersehen läßt, zu welchen rechtlichen Formen die zunächst nur nach der wirtschaftlichen Seite hin durchgearbeiteten Gedanken im Fall ihrer Verwirklichung führen werden.

Die von wirtschaftlicher Seite kommenden Vorschläge sind beherrscht von dem Streben, unter Vermeidung von Experimenten den Wiederaufbau des deutschen Wirtschaftslebens mit denjenigen Mitteln in die Hand zu nehmen, die sich aus der Wirtschaft selbst in ihrer gegenwärtigen Lage ergeben. Dabei wollen sie aber auch dem berechtigten Kern des Sozialisierungsgedankens entgegenkommen, d. h. dafür Sorge tragen, „daß alle Produktionsmittel im höchsten gesamtwirtschaftlichen Interesse der Volksgesamtheit so vollständig und so rationell wie möglich ausgenutzt werden, unter gleichberechtigter vollwertiger Mitbeteiligung und dementsprechender Mitbestimmung und Mitverantwortung aller an der Produktion Beteiligten". Unter diesem leitenden Gesichtspunkt entwickelte die seit dem Oktober 1920 in Essen arbeitende Siebener-Kommission des Reichswirtschaftsrates einen von Stinnes, Vögler, Silverberg und Imbusch unterzeichneten Plan, nach welchem die einzelnen Industriezweige in vertikaler Zusammenfassung aller Produktionsstufen von der Kohlen- und Rohstoffgewinnung bis zum Fertigfabrikat riesige Konzerne bilden sollten, um die Kapitalkraft der Industrie für die Weiterentwicklung des Bergbaus nutzbar zu machen. Verbunden damit waren Vorschläge für die Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer, für die Weiterentwicklung der Betriebsräte und die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten für die Arbeiterschaft [2]). — Eine

1) Vgl. Eugen Roth, Die Reichseisenbahnen (Wirtschaftl. Nachr. aus dem Ruhrbezirk v. 21. 1. 22).

2) Wortlaut des Vorschlags in der Volkswirtschaftlichen Chronik der Jahrbücher für

andere Anregung aus Unternehmerkreisen will den Gefahren der monopolistischen Herrschaftsstellung der Kohlenbergwerksbesitzer entgegentreten durch Aufstellung des Grundsatzes, daß Naturschätze Gemeingut des ganzen Volkes sind und ihre Ausbeutung dem einzelnen nur als befristetes Lehen übertragen werden kann [1]).

Hiermit schließen wir unsere Betrachtung der Selbstverwaltung in der Kohlenwirtschaft, die uns zugleich zu dem Zusammenhang des Problems der wirtschaftlichen Selbstverwaltung mit dem der Sozialisierung im allgemeinen geführt hatte. Daß die Gedanken an Vergesellschaftung der gesamten Produktionsmittel auch nur eines Wirtschaftszweiges in Erfüllung gehen werden, ist nach dem Schicksal der bisherigen Vorschläge der Sozialisierungskommission nicht mehr zu erwarten. Was sie gebracht haben, sind teils Utopien, von denen aus sich keine Anknüpfung an die Wirklichkeit finden läßt, teils Kompromisse, die deshalb am bedenklichsten sind, weil sie einerseits keine Gewähr für die Verwirklichung der idealen Ziele des Sozialismus bieten, andererseits aber die wertvollen Kräfte der Privatwirtschaft lahmzulegen drohen. Am ehesten könnte man noch den entschiedenen sozialistischen Vorschlägen eine gewisse Bedeutung beimessen. Eine durchgängige Sozialisierung würde sich vielleicht als lebensfähig erweisen, wenn die sozialistische Wirtschaftsordnung eines Tages als unabänderliche geschichtliche Tatsache feststände und auch von den bisherigen Unternehmern als solche empfunden würde. Dazu stehen aber die heutigen Sozialisierungsprojekte auf viel zu schwachen Füßen. Sie treten nicht mit der Wucht weltgeschichtlicher Ereignisse auf, sondern sind wesentlich beherrscht von Ressentiments oder von Ideen, die vielleicht schöngeistigen, aber nicht wirtschaftspolitischen Wert haben. Würden solche Pläne unter dem Druck politischer Machtverhältnisse heute verwirklicht, so würden die bisherigen Unternehmer, auf deren Mitarbeit doch gerechnet wird, keineswegs das Gefühl haben, daß das Zeitalter der freien Wirtschaft nun endgültig vorüber ist und sie sich mit einer neuen Lage abfinden müssen. Auf der andern Seite aber haben gerade die Pläne von Unternehmerseite, die durch den Sozialisierungsgedanken wachgerufen wurden, gezeigt, daß im freien Unternehmertum noch unausgeschöpfte Entwicklungsmöglichkeiten schlummern, von denen bei richtiger Einordnung in das Gemeinschaftsleben mehr Gewinn für das Allgemeinwohl zu erwarten ist, als von dem unberechenbaren „Wecken neuer Kräfte". Das wird, trotz aller marxistischen Doktrin, heute bereits bis tief in die Arbeiterschaft hinein empfunden.

Andererseits aber ist anzunehmen, daß wir auf zahlreichen Gebieten nicht zu einer freien Wirtschaft im Sinne des 19. Jahrhunderts zurückkehren werden. Wo sich Eingriffe des Staates in komplizierte wirtschaftliche Verhältnisse als notwendig erweisen, wird dann der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung einsetzen. Der Staat wird nicht selbst durch seine Organe Einzel-

---

Nationalökonomie 1920, S. 1018 ff. — Vgl. ferner „Die Kohle in der organischen Wirtschaft" (Sondernummer der wirtschaftlichen Nachrichten aus dem Ruhrbezirk vom 26. 11. 20).

1) Vgl. Robert Friedländer, Wahre und falsche Sozialisierung (Spiegel-Flugblatt 29/30) und Krämer, Was wird aus der Sozialisierungsfrage? (Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk vom 22. 1. 21).

anordnungen treffen, sondern durch Gesetz den Wirtschaftsgruppen Pflichten auferlegen, für deren Erfüllung ihm die mit Selbstverwaltungsrechten beliehenen Körperschaften der Wirtschaft verantwortlich sind. Wo Anordnungen im Interesse des Gemeinwohls notwendig sind, die nur vom Staat ausgehen können, wird er sich dabei der beratenden Mitwirkung wirtschaftlicher Vertretungen bedienen. Auf denjenigen Gebieten, auf denen bisher der Staatsbetrieb bevorzugt worden ist, insbesondere im Verkehrswesen, wird man wohl auch in Zukunft kaum zur reinen Privatwirtschaft übergehen; wohl aber ist mit der Möglichkeit zu rechnen, daß die bisherigen Formen des Staatsbetriebes durch Uebertragung an selbständige Körperschaften öffentlichen Rechts abgelöst werden.

## VI. Sonstige Einrichtungen wirtschaftlicher Selbstverwaltung.

Neben der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Kohlenwirtschaft sind in den letzten Jahren eine Reihe anderer Einrichtungen geschaffen worden, bei denen man ebenfalls von wirtschaftlicher Selbstverwaltung spricht. Zum Teil sind sie ebenso wie die Kohlenwirtschaftsordnung im Zusammenhang mit der Sozialisierungsbewegung entstanden. Das ist der Fall bei der Regelung der Kaliwirtschaft und der Elektrizitätswirtschaft. Dagegen sind einige andere Einrichtungen ähnlicher Art mehr mit Hinblick auf vorübergehende Notwendigkeiten der Uebergangswirtschaft geschaffen worden; es sind dies die Regelungen für Eisen, Teer und Schwefelsäure. Schließlich sind noch eine Anzahl von Einrichtungen zu nennen, die nicht, wie die bisher genannten, die gesamten Angelegenheiten eines Wirtschaftszweiges ergreifen, sondern für Sonderaufgaben geschaffen sind. Hierher gehören die Außenhandelsstellen und die Leistungsverbände für den Wiederaufbau.

### 1. Kaliwirtschaft.

Die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Kaliwirtschaft hat einen Vorläufer in dem Gesetz über den Absatz von Kalisalzen vom 25. 5. 10. Durch dieses Gesetz war bereits, um einer Verschleuderung wertvollen Nationalgutes zu begegnen, eine staatliche Verteilungsstelle geschaffen worden, welche den Absatz der Kalisalze der Menge nach festzusetzen und auf die Kalibergwerksunternehmungen zu verteilen hatte. Die nichtbeamteten Beisitzer der Verteilungsstelle wurden von den Kaliwerksbesitzern gewählt. Außerdem setzte das Gesetz Höchstpreise für den Kaliabsatz fest und traf Bestimmungen zur Sicherung von Arbeitslohn und Arbeitszeit der im Kalibergbau beschäftigten Arbeiter und Angestellten. Die gesetzlichen Höchstpreise wurden im Laufe der Jahre wiederholt erhöht. Als das Kalisyndikat durch Antrag vom 13. 2. 19 wiederum eine Preiserhöhung beantragte, benutzte die Reichsregierung diese Gelegenheit, um eine gemeinwirtschaftliche Neuregelung der Kaliwirtschaft im Sinne des Sozialisierungsgesetzes herbeizuführen. Diese ist getroffen worden durch das Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. 4. 19 und die Vorschriften zur Durchführung dieses Gesetzes vom 18. 7. 19[1]).

1) RGBl. 1919, S. 413 und 663; amtliche Begründung des Kaliwirtschaftsgesetzes s. Schlegelberger, Jahrbuch des deutschen Rechts, Sonderband 10, S. 508 ff.

Die Kaliwirtschaftsordnung ist in allen wesentlichen Punkten der Kohlenwirtschaftsordnung nachgebildet. Dem Reichskohlenverband und seinen Syndikaten entspricht das Kalisyndikat, in dem die Kalierzeuger zusammengeschlossen sind[1]). Es ist hervorgegangen aus dem bisherigen freien Kalisyndikat, das auch seine Verfassung als G. m. b. H. beibehalten hat. Dem geschäftsführenden Organ und dem Aufsichtsrat des Kalisyndikats müssen Arbeitnehmervertreter angehören, dem Aufsichtsrat auch ein Verbrauchervertreter. Die Mitglieder des Kalisyndikats haben ihre Erzeugnisse dem Syndikat zur Verfügung zu stellen; sie können ihre Absatzanteile durch Vertrag untereinander übertragen. Für diesen Fall sind besondere Bestimmungen zum Schutz beschäftigungslos werdender Arbeitnehmer getroffen.

Der Reichskalirat besteht aus 30 Mitgliedern in entsprechender Zusammensetzung wie der Reichskohlenrat. Er gibt allgemeine Richtlinien für die Kaliwirtschaft, insbesondere zur Steigerung der Erzeugung und zur Förderung der heimischen Landwirtschaft. Da beim Kali, anders als bei der Kohlenwirtschaft, die Gefahr der Ueberproduktion vorliegt, ist auch die Befugnis des Kalirates, das Abteufen neuer Schächte zu verbieten und alte Werke gegen Entschädigung stillzulegen, besonders erwähnt. Der Kalirat setzt außerdem vor allem die Verkaufspreise für das Inland fest und zwar auf Grund vorausgegangener Verhandlungen des Kalisyndikats mit Vertretern der landwirtschaftlichen Verbände, der kaliverarbeitenden Industrie und des Kaligroßhandels. Für Lieferungen nach dem Ausland bestimmt das Kalisyndikat die Preise selbst; doch dürfen diese nicht niedriger sein als die vom Reichskalirat festgesetzten Inlandspreise. Der Kalirat kann schließlich Bestimmungen zur Sicherung der Durchschnittslöhne und Gehälter in der Kaliindustrie treffen.

Eine Besonderheit der Kaliwirtschaftsordnung sind die 5 sogenannten Kalistellen. Sie sind verwaltende Ausschüsse, bestehend aus einem vom Reichswirtschaftsminister ernannten unparteiischen Vorsitzenden und 6—12 Beisitzern, die je nach den Aufgaben der einzelnen Kalistelle durch die entsprechenden Gruppen des Kalirates nach Gesichtspunkten der Sachverständigkeit zu wählen sind. Die Kaliprüfungsstelle setzt das Anteilsverhältnis der Syndikatsmitglieder am Gesamtabsatze fest; gegen ihre Entscheidungen ist die Kaliberufungsstelle zuständig. Die Kalilohnprüfungsstellen erster und zweiter Instanz überwachen die Durchführung der vom Kalirat gegebenen Lohnsicherungsvorschriften. Die landwirtschaftlich-technische Kalistelle dient vor allem der Propaganda in der Landwirtschaft[2]).

Die Oberaufsicht wird auch hier vom Reich durch den Reichswirtschaftsminister ausgeübt, der die entsprechenden Befugnisse wie in der Kohlen-

1) Da in der Kaliwirtschaft die Zweiteilung in die Syndikate als Träger der mehr wirtschaftlichen Tätigkeit und den Verband als das mehr verwaltende Organ fehlt, ist allerdings die Zuständigkeit im Vergleich zur Kohlenwirtschaft etwas zugunsten des Kalirates verschoben. Vgl. dazu Tatarin, Die Berufsstände S. 76 f.

2) Das Verfahren vor den Kalistellen ist durch Verordnung vom 27. 1. 22 (RGBl. S. 197) geregelt worden.

wirtschaft hat, vor allem die vom Kalirat festgesetzten Inlandsverkaufspreise herabsetzen kann.

Die gemeinwirtschaftliche Regelung der Kaliwirtschaft hat ebensowenig wie die der Kohlenwirtschaft bei den Beteiligten Anklang gefunden. Es ist ihr nicht gelungen, der Schwierigkeiten, die durch den Rückgang des Absatzes an die deutsche Landwirtschaft und durch die Konkurrenz der Elsässischen Werke auf dem Weltmarkt hervorgerufen wurden, Herr zu werden. Es erwies sich daher bald eine Erweiterung der Bestimmungen über das Stillegen von Werken und ein zeitweiliges völliges Verbot des Abteufens neuer Schächte als erforderlich. Die Verordnung vom 22. 10. 21 [1]) hat diese Aenderungen gebracht; sie versucht zunächst freiwillige Stillegungen zu fördern und regelt das Verfahren bei zwangsweisen Stillegungen. Die Bestimmungen zum Schutze der durch Stillegungen betroffenen Arbeitnehmer sind ebenfalls erweitert worden. Die vertragliche Uebertragung von Absatzanteilen ist für gewisse Fälle von der Genehmigung der Kaliprüfungsstelle abhängig gemacht.

Auch die Sozialisierungskommission hat sich nach Fertigstellung ihrer Vorschläge für die Kohlensozialisierung mit der Umgestaltung der Kaliwirtschaft beschäftigt. Von den sozialistischen Mitgliedern sind entsprechend wie für die Kohlenwirtschaft Vorschläge gemacht worden, die auf völlige Enteignung der privaten Kaliwerke zugunsten einer gemeinwirtschaftlichen Körperschaft, der „Deutschen Kaligemeinschaft“ hinauslaufen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Kaliwirtschaftsordnung machen nicht den Eindruck, daß man zu der erstrebten „gemeinwirtschaftlichen“ Regelung gelangt ist. Trotz des kunstvollen Apparates der Kalistellen spielen sich doch auch heute die wichtigsten Vorgänge auf dem Gebiet der Kaliwirtschaft in Form von Machtkämpfen innerhalb des Kalisyndikats ab, die charakterisiert sind durch den Gegensatz zwischen den beiden stärksten Mitgliedern, den deutschen Kaliwerken, die die größte Beteiligungsziffer haben, und dem kleineren, aber unter günstigeren Bedingungen arbeitenden Konzern Wintershall, der um ein Niedrighalten der Kalipreise ringt.

### 2. Elektrizitätswirtschaft.

Das dritte Gebiet, auf dem die Gesetzgebung ausdrücklich von Sozialisierung spricht, ist die Elektrizitätswirtschaft. Sie bedarf an dieser Stelle nur kurzer Erwähnung, da die hier geplante Einrichtung wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper einem künftigen Gesetz vorbehalten ist, dessen Inhalt noch völlig im Dunkeln liegt. Die Grundlage bildet das Gesetz betr. Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. 12. 19 [2]). Es ist im Gegensatz zu den Regelungen der Kohlen- und Kaliwirtschaft nicht aus dem Gedankenkreis der Moellendorffschen Planwirtschaft hervorgegangen. Der Regierungsentwurf, der dem Reichsschatzministerium entstammt, hatte überhaupt nicht eine wirtschaftliche Selbstverwaltung in irgendeiner Form im Auge gehabt, sondern wollte auf dem Wege der Enteignung ein Reichsmonopol schaffen, wie

1) RGBl. 1921, S. 1312.
2) RGBl. 1920, S. 19.

es schon Bethmann-Hollweg geplant hatte[1]). Die amtliche Begründung[2]) führte aus, die Elektrizitätswirtschaft habe sich bisher unter Herrschaft privater und kommunaler Sonderinteressen in unwirtschaftlichen Einzelunternehmungen zersplittert. Das Reich müsse die Führung übernehmen und zwar nicht bloß im Wege der Aufsicht, sondern selbst als maßgebender Unternehmer auftreten. Zu diesem Zweck sollte es den alleinigen Bau und Betrieb der Höchstspannungsleitungen übernehmen und sich eine ausschlaggebende Beteiligung an allen größeren Elektrizitätswerken verschaffen. Abgesehen von der Möglichkeit einer gemeinwirtschaftlich orientierten Tarifpolitik hoffte man auf diese Weise auch zu einer erheblichen Einnahmequelle für das Reich zu gelangen.

In der Nationalversammlung wurde jedoch der Regierungsentwurf auf Anregung der führenden Verbände der Elektrizitätswirtschaft vollkommen umgestaltet und nun erst der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung hineingebracht[3]). Als Vorbild diente dabei der entsprechende englische Gesetzentwurf, der den Staatsbetrieb ablehnt, und Bezirkskörperschaften als Träger der Elektrizitätswirtschaft plant, ein Gedanke, der übrigens auch in Deutschland schon seit Jahren erörtert worden ist[4]). Auf diese Weise sollten an Stelle der bisherigen Zersplitterung zweckmäßig abgegrenzte und planmäßig versorgte Elektrizitätsgebiete geschaffen werden. Dem Regierungsentwurf wurde daher unter Aufrechterhaltung der geplanten Enteignungsrechte ein neuer § 1 eingefügt, nach welchem unter Führung des Reiches die Bildung von Körperschaften oder Gesellschaften in Aussicht genommen ist, in denen die der Erzeugung und Fortleitung elektrischer Kraft dienenden Anlagen nach wirtschaftlich abgegrenzten Bezirken zusammengefaßt werden sollen. Wenn dieser Plan zur Ausführung kommen sollte, so würde damit wieder eine neue Form wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper geschaffen werden, die sich von den nur der Staats**aufsicht** unterworfenen Zwangssyndikaten der Kohlen- und Kaliwirtschaft dadurch unterscheiden, daß der Staat selbst an ihnen wirtschaftlich maßgebend beteiligt ist. Diese Form würde eine Verquickung des Gedankens der wirtschaftlichen Selbstverwaltung mit dem der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung darstellen.

### 3. Eisen, Teer, Schwefelsäure.

Wieder eine besondere Gruppe bilden die Einrichtungen auf den Gebieten der Eisen-, Teer- und Schwefelsäure-Wirtschaft, die vom Gesetz ebenfalls als Selbstverwaltungskörper bezeichnet werden. Die ihnen zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften sind nicht in Ausführung des Sozialisierungsgesetzes, sondern als Verordnung auf Grund des Gesetzes über die vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Uebergangswirtschaft erlassen worden. Sie stellen sich demnach als nur vorübergehende Maßnahmen dar und arbeiten

1) Vgl. darüber **Göppert** a. a. O., S. 30.

2) **Schlegelberger**, Jahrbuch des deutschen Rechts, Sonderband 10, S. 533 ff. Dort ist S. 557 ff. auch die wichtigste Literatur angeführt.

3) S. Bericht des vierzehnten Ausschusses (Drucksachen der Nationalversammlung Nr. 1749, auch bei **Schlegelberger** abgedruckt).

4) Vgl. **Goeppert** a. a. O., S. 30 f. und **Rachel**, Staatliche Elektrizitätswirtschaft (Jahrbücher für Nationalökonomie, Oktober 1921, S. 331 ff.).

mit entsprechend einfacheren Formen. Im Gegensatz zur Kohlen- und Kaliwirtschaft sind hier nicht Zwangssyndikate der Erzeuger geschaffen worden, sondern nur Einrichtungen nach Art des Reichskohlen- und Reichskalirates, die aber als rechtsfähige Körperschaften konstruiert sind. Leider sind die Namen dieser Einrichtungen bei Eisen und Teer, Eisenwirtschaftsbund bzw. Wirtschaftsverband für Rohteer und Teererzeugnisse, irreführend, indem sie den Eindruck erwecken, daß es sich um Zusammenschlüsse handle. Bei der Schwefelsäurewirtschaft ist die besser zutreffende Bezeichnung „Ausschuß für Schwefelsäure" gewählt worden.

Der Eisenwirtschaftsbund ist durch Verordnung vom 1. 4. 20[1]) geschaffen worden. Er hat seinen Sitz in Düsseldorf. Veranlaßt wurde die gesetzliche Regelung durch einen Konflikt der Großeisenindustrie mit der eisenverarbeitenden Industrie, indem die Stahlwerke mit Rücksicht auf die Notwendigkeit des Bezugs fremder Erze die Bezahlung von 50 % ihrer Lieferung in fremder Währung zum Auslandspreise verlangten, die Abnehmer aber hiergegen das Eingreifen des Staates forderten [2]). Der Eisenwirtschaftsbund besteht aus Vertretern der Erzeuger, Händler und Verbraucher. Die Vollversammlung umfaßt 70 Mitglieder. Im Gegensatz zum Kohlen- und Kalirat sind hier die Erzeugervertreter in der Minderheit; sie haben zusammen nur 34 Stimmen, 12 entfallen auf die Vertreter des Handels, 24 auf die der Verbraucher. Innerhalb jeder dieser 3 Gruppen sind Unternehmer und Arbeitnehmer in gleicher Zahl vertreten. Die Vollversammlung bildet nach Bedarf Arbeitsausschüsse, in die auch Nichtmitglieder gewählt werden können. Von der Vollversammlung wird ferner auf Vorschlag der Erzeugerunternehmer ein Vertrauensmann gewählt, welcher gesetzlicher Vertreter des Eisenwirtschaftsbundes ist.

Aufgabe des Eisenwirtschaftsbundes ist, die Bewirtschaftung von Roheisen, Halbzeug und einigen Fertigfabrikaten, einschließlich der Ein- und Ausfuhr nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu leiten. Die deutschen Eisenwerke sind verpflichtet, zur Deckung des dringenden Inlandsbedarfes einen vom Eisenwirtschaftsbund bestimmten Teil ihrer Erzeugung diesem zur Verfügung zu stellen. Der Eisenwirtschaftsbund kann für den Absatz im Inland Höchstpreise und Lieferungsbedingungen festsetzen. — Das Reich führt auch hier die Oberaufsicht durch den Reichswirtschaftsminister mit weitgehenden Befugnissen. Eine Besonderheit ist, daß er, wenn er bei Ausübung seines Aufsichtsrechtes nicht zu einer Verständigung mit dem Eisenwirtschaftsbund gelangt, vor seiner Entscheidung den Reichswirtschaftsrat zu hören hat.

Gegen die Bezeichnung der Eisenwirtschaftsordnung als Selbstverwaltung sprechen ähnliche Bedenken, wie sie oben beim Reichskohlenrat angedeutet sind. Fehlerhaft ist es auf jeden Fall, wenn das Gesetz den Eisenwirtschaftsbund als Selbstverwaltungskörper bezeichnet, was doch nach dem herrschenden Sprachgebrauch so viel bedeutet wie körperschaftlich organisierter Träger der

1) RGBl. 1920, S. 435.

2) Vgl. Bruno Heinemann, Die Sozialisierungsbewegung (Freie Wirtschaft vom 1. 5. 20), S. 122, u. Dochow-Giesicke, Eisenwirtschaftsordnung (1920).

Selbstverwaltung. Hier wäre Träger der Selbstverwaltung, wenn man es so nennen will, die Gesamtheit der an der Eisenwirtschaft als Erzeuger, Händler oder Verbraucher Beteiligten. Der Eisenwirtschaftsbund aber ist nicht durch Zusammenschluß dieser Beteiligten gebildet, sondern besteht nur aus Vertretern derselben, entspricht also, mit der politischen Selbstverwaltung verglichen, nicht einer Gemeinde, sondern einer Stadtverordnetenversammlung, nur daß er selbst körperschaftlich organisiert ist, während die von ihm vertretene Gesamtheit der Beteiligten keine juristische Person bildet.

Die Regelungen auf den Gebieten der Teer- und Schwefelsäurewirtschaft entsprechen in den Hauptzügen der der Eisenwirtschaft. Der „Ausschuß für Schwefelsäure" beruht auf der Verordnung vom 31. 5. 20 [1]). Er hat sich als G. m. b. H. konstituiert und dient dazu, die Versorgung lebenswichtiger Betriebe mit Schwefelsäure sicherzustellen. Zusammengesetzt ist er zu gleichen Teilen aus Vertretern der Erzeuger und gewerblichen Verbraucher unter Hinzutritt einiger beratender Mitglieder. Der „Wirtschaftsverband für Rohteer und Teererzeugnisse" ist durch Verordnung vom 7. 6. 20 [2]) gebildet worden. Ihm gehören 14 Vertreter der Rohteererzeuger, 14 der Rohteerverarbeiter, 16 der lebenswichtigen Verbraucherkreise (Dachpappenindustrie, Dachdeckergewerbe, chemische Industrie, Landwirtschaft usw.), sowie ein Vertreter des Handels an.

4. Außenhandelsstellen und Leistungsverbände.

Die Außenhandelsstellen sind auf Grund der Verordnung über die Außenhandelskontrolle vom 20. 12. 19 und der Ausführungsbestimmungen vom 8. 4. 20 [3]) geschaffen worden, um im Interesse der Erhaltung der deutschen Zahlungsfähigkeit die Ein- und Ausfuhr zu überwachen, insbesondere den Verkauf deutscher Waren auf dem Weltmarkt zu Weltmarktpreisen zu sichern. Der Reichswirtschaftsminister ist deshalb ermächtigt worden, die Ausfuhr von Waren von der Bewilligung des Reichskommissars für Ein- und Ausfuhrbewilligung abhängig zu machen. Der Reichskommissar kann seine Befugnisse auf Außenhandelsstellen übertragen. Die Außenhandelsstellen sind Einrichtungen fachlicher Selbstverwaltung für die verschiedenen Wirtschaftszweige mit Zuständigkeit für das ganze Reich. Durch den Reichswirtschaftsminister kann ihnen Rechtsfähigkeit verliehen werden. Für fachliche Untergruppen können Außenhandelsnebenstellen errichtet werden. Für jede Außenhandelsstelle besteht ein Außenhandelsausschuß, der sich aus Vertretern der Erzeugung, des Handels und des Verbrauchs, unter paritätischer Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammensetzt. Er bestimmt durch Satzung die Organisation und Geschäftsführung der Außenhandelsstelle, stellt allgemeine Richtlinien auf und überwacht den Geschäftsgang. Der Reichskommissar für Ein- und Ausfuhrbewilligung führt die Aufsicht über die Außenhandelsstellen, gibt die allgemeinen

1) RGBl. 1920, S. 1113, dazu Ausführungsbestimmungen Reichsanzeiger 1920, Nr. 131.
2) RGBl. 1920, S. 1156, dazu Ausführungsbestimmungen Reichsanzeiger 1920, Nr. 152.
3) RGBl. 1919, S. 2128 und 1920, S. 500. — Vgl. dazu Georg Baum, Die Gesetzgebung über Ein- und Ausfuhr (Stuttgart 1921).

Weisungen für die einheitliche und den öffentlichen Interessen entsprechende Handhabung der Außenhandelskontrolle und entscheidet über Beschwerden. Jede Außenhandelsstelle wird geleitet von einem Reichsbevollmächtigten, welcher nach Anhörung der beteiligten Kreise vom Reichskommissar bestellt wird.

Das Gesetz bezeichnet die Außenhandelsstellen als fachliche Selbstverwaltungsorgane, nicht als Selbstverwaltungskörper [1]). Träger der Selbstverwaltung ist hier der einzelne Wirtschaftszweig einschließlich Handel und Verbrauch, also ein nicht körperschaftlich zusammengefaßter, sondern nur in der Vorstellung zugrunde gelegter Personenkreis, als dessen Organ zunächst der Außenhandelsausschuß erscheint, der seinerseits die Außenhandelsstelle einrichtet. In dieser Hinsicht stehen die Außenhandelsausschüsse in einer Linie mit Reichskohlen- und Kalirat, Eisenwirtschaftsbund usw.; die Außenhandelsstellen selbst sind mit den Kalistellen zu vergleichen. Die Aufgaben der Außenhandelsstellen sind, verglichen mit der politischen Selbstverwaltung, ausgesprochene Auftragsangelegenheiten, die im Interesse der Gesamtwirtschaft nach Weisungen des Reichskommissars zu besorgen sind. Durchbrochen ist das Selbstverwaltungsprinzip insofern, als der Leiter der Außenhandelsstelle Reichsbeamter ist. Reine Selbstverwaltungseinrichtungen sind nur die Außenhandelsausschüsse. Die Außenhandelsstellen dagegen bilden bereits eine Uebergangsform zwischen Selbstverwaltungseinrichtungen und denjenigen Fällen, wo reine Staatsbehörden durch einen Beirat aus Vertretern der beteiligten Volkskreise unterstützt werden.

Die Erfahrungen mit den Außenhandelsstellen werden in der Oeffentlichkeit überwiegend ungünstig beurteilt. Auch soweit man die Notwendigkeit einer staatlichen Beeinflussung des deutschen Außenhandels anerkennt, wirft man den Außenhandelsstellen vor, daß sie die Ausfuhr unnötig erschweren, indem sie sich zu einem schwerfälligen, unübersehbaren Apparat ausgewachsen haben, in welchem infolge technischer Schwierigkeiten die Vorzüge der Heranziehung der beteiligten Wirtschaftskreise gar nicht mehr zur Geltung kommen. Es scheint, daß man sich mit der Außenhandelskontrolle in der vorliegenden Form eine Aufgabe gestellt hat, die, gleichgültig, ob man sie durch Staatsbehörden oder im Wege der Selbstverwaltung zu lösen versucht, unter den heutigen Verhältnissen auf jeden Fall die Grenzen des organisatorisch Möglichen überschreitet.

Die Leistungsverbände für den Wiederaufbau sind hier nur kurz zu erwähnen, da sie bisher keine praktische Bedeutung erlangt haben. Sie können gemäß Verordnung vom 22. 7. 21 [2]) vom Reichsminister für Wiederaufbau gebildet werden zum Zweck der Durchführung von Warenlieferungen und Werkleistungen auf Grund des Friedensvertrages. Die für den Wiederaufbau der Kriegsgebiete erforderlichen Leistungen sollen zunächst nach Mög-

1) In dem vom Reichsministerium des Innern herausgegebenen Handbuch für das Deutsche Reich (1922) werden dagegen auf S. 152 ff. unter der Ueberschrift „Selbstverwaltungskörper" nebeneinander genannt: Reichskohlenrat, Reichskohlenverband, Reichskalirat, Kalistellen, Eisenwirtschaftsbund, Reichswirtschaftsstellen und Außenhandelsstellen.

2) RGBl. 1921, S. 948.

lichkeit auf dem Wege freier Vereinbarung aufgebracht werden. Erst soweit das nicht möglich ist, kommen Leistungsverbände für die Aufbringung in Frage. Diese sind entweder freie Verbände oder Zwangsverbände der für bestimmte Lieferungen oder Leistungen in Frage kommenden Betriebe. Vor zwangsweiser Bildung von Leistungsverbänden sind die betreffenden Fachverbände oder Interessenvertretungen zu hören. Die Leistungsverbände geben sich selbst ihre Satzungen, die der Bestätigung durch den Reichsminister für Wiederaufbau bedürfen. Sie haben die ihnen von der Anforderungsbehörde auferlegten Leistungen auf die in Frage kommenden Betriebe angemessen zu verteilen. Der Reichsminister für Wiederaufbau führt die Aufsicht über die Leistungsverbände.

Hiermit können wir die Betrachtung der bestehenden Einrichtungen wirklicher oder vorgeblicher wirtschaftlicher Selbstverwaltung abschließen. Auf fast allen anderen Gebieten, auf denen der Staat in das Wirtschaftsleben eingreift, existieren Einrichtungen, die den geschilderten zum Teil sehr nahe kommen, aber nicht mehr als Formen der Selbstverwaltung anzusehen sind, sondern entweder reine Behörden sind, die unter ihren Mitgliedern Vertreter wirtschaftlicher Verbände haben, oder bloße Beiräte aus Wirtschaftsvertretern zur Unterstützung der Behörden[1]). Als Beispiele für die erstere Gruppe können dienen das Kuratorium der Reichsgetreidestelle und die Mieteinigungsämter; für die zweite Gruppe der Elektrizitätsbeirat beim Reichsschatzministerium und die Beiräte der Reichseisenbahn. Auch in der Kommunalverwaltung finden sich mannigfache Beiräte und mit berufsständischen Vertretern durchsetzte Deputationen für Lebensmittelversorgung, Wohlfahrtspflege, Angelegenheiten des Arbeitsmarktes, Wohnungswesen, Verkehrswesen usw. Einrichtungen dieser Art verdienen hier insofern erwähnt zu werden, als sie vielleicht in der späteren Entwicklung zu Vorstufen wirtschaftlicher Selbstverwaltung werden können.

## VII. Vorschläge und Anregungen im Schrifttum der Gegenwart.

Der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung tritt im Schrifttum der letzten Jahre nicht nur im Zusammenhang mit den bisher verwirklichten Formen und den auf sie gerichteten Reformversuchen auf, sondern hat darüber hinaus Ausgestaltungen gefunden, die zum Teil in ausgesprochenem Gegensatz zu den von der Gesetzgebung eingeschlagenen Wegen stehen. Den äußeren Anlaß boten die gesetzgeberischen Vorarbeiten für die in Art. 165 der Reichsverfassung vorgesehenen Bezirkswirtschaftsräte[2]). Nach der Verfassung sollen sie „nach Wirtschaftsgebieten gegliedert" sein; es können ihnen „Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden".

Während alle bisher verwirklichten Formen wirtschaftlicher Selbstverwaltung fachlich-zentralistisch aufgebaut sind und eben in diesem Umstande

1) Ueber die weit zurückliegenden Anfänge dieser Entwicklung vergleiche Tatarin, Die Berufsstände, (1922, S. 79, Anm. 3 und S. 80, Anm. 2).

2) Ueber die wichtigste Literatur zur Frage der Bezirkswirtschaftsräte und den Gang der gesetzgeberischen Vorarbeiten vgl. Blätter für ständischen Aufbau vom 30. 11. 21, S. 346 ff.

meist die Ursache für ihre mangelhaften Erfolge gesehen wird, bot Art. 165 den Anknüpfungspunkt für diejenigen Bestrebungen, die gerade in der Gebundenheit der Aufgaben an ein bestimmtes Stück Erde die Grundlage für ein ersprießliches Wirken der wirtschaftlichen ebenso wie der politischen Selbstverwaltung sehen. Seit dem Beginn der Vorarbeiten zur Ausführung des Art. 165, die seit Oktober 1920 in der Hand des Verfassungsausschusses des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats liegen, machen sich in allen Teilen Deutschlands, besonders aber in denjenigen, die sich infolge eigenartiger wirtschaftlicher Lebensbedingungen durch das zentralistische Regiment der Berliner Regierung bedrückt und beengt fühlen, solche Bestrebungen geltend. In der Oeffentlichkeit sind sie vor allem durch den Reichstagsabgeordneten und Syndikus der Handelskammer Essen, Geheimrat Quaatz, vertreten worden [1]).

In den bisherigen Beratungen des Verfassungsausschusses des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates hat jedoch der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung nicht im Mittelpunkt gestanden. Ganz überwiegend hat man die Hauptaufgabe der künftigen Bezirkswirtschaftsräte in der beratenden, gutachtlichen und anregenden Unterstützung der Verwaltungsbehörden gesehen, wenn auch von vielen Seiten eindringlich betont worden ist, daß ein bloß beratendes Gutachterparlament keine Aussicht auf kraftvolle Entfaltung und auf Heranziehung der Tüchtigsten bieten würde und besser gar nicht erst geschaffen werden sollte [2]). Auch Quaatz bezeichnet als Aufgabe des Bezirkswirtschaftsrates in erster Linie, „durch Zusammenfassung aller wirtschaftlichen und geistigen Kräfte und allseitiges einträchtiges Zusammenarbeiten der Berufsstände die wirtschaftlichen Gesamtinteressen seines Gebiets im Rahmen der höheren Einheit des Deutschen Reiches zu fördern, die Reichs- und Landesbehörden in der Wirtschaftsverwaltung zu unterstützen und für einen Ausgleich der Interessen der einzelnen Berufsstände und Wirtschaftszweige, sowie der Unternehmer, Arbeiter und Angestellten Sorge zu tragen". Doch erwartet er, daß es möglich sein wird, den Bezirkswirtschaftsräten auch verwaltende Befugnisse zu übertragen. Als solche werden genannt: Veranstaltung von Erhebungen und Untersuchungen über wirtschaftliche Verhältnisse, Mitwirkung bei der Gewerbeaufsicht und bei Angelegenheiten des Lehrlingswesens, des Fach- und Fortbildungsschulwesens, des Arbeitsnachweises und der Berufsberatung; ferner die Einrichtung gemeinnütziger Anstalten, sowie die Förderung und Beaufsichtigung gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen auf dem Gebiet des Verkehrswesens und der Kraftversorgung. Jedoch soll die Zuständigkeit des Bezirkswirtschaftsrates immer erst da einsetzen, wo der Bereich des einzelnen Berufsstandes überschritten wird. Das Eigenleben der Berufsstände soll durch

1) Vgl. „Organische Wirtschaft" (Sondernummer der wirtschaftlichen Nachrichten aus dem Ruhrbezirk vom 16. 10. 20), und Quaatz, Wirtschaftsföderalismus (Im Sammelwerk „Die neue Front" 1922, S. 230 ff.), wo der Hauptinhalt des von Quaatz vor dem Verfassungsausschuß des Vorl. Reichswirtschaftsrates am 19. 4. 21 erstatteten Gutachtens wiedergegeben ist.

2) So namentlich Kaliski, der in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 19. 4. 21 in temperamentvollen Ausführungen den Gedanken der Produktionsräte wieder aufgenommen hat.

die Bezirkswirtschaftsräte nicht geschwächt, sondern gefördert werden. Hierbei mißt Quaatz den Arbeitsgemeinschaften der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eine besondere Bedeutung zu.

Auch unabhängig von den gegenwärtigen gesetzgeberischen Aufgaben hat der Gedanke, die Berufsstände an der Hand heimatgebundener Aufgaben zu kraftvollen Körperschaften zu entwickeln und diesen dann auch staatliche Aufgaben zur Selbstverwalung zu übertragen, in weiten Kreisen Boden gewonnen. Als einer der Hauptvertreter der Idee eines künftigen ständisch gegliederten Staates sei hier der Wiener Nationalökonom Othmar Spann genannt. Er fordert für die Stände Selbstbestimmungsrecht in ihren inneren Angelegenheiten sowie Uebertragung behördlicher Verrichtungen und eigener Rechtssprechung durch den Staat zur ehren- und nebenamtlichen Wahrnehmung [1]). Eine besondere Zuspitzung hat der Gedanke eines neuen Ständestaates bei Brauweiler gefunden. Von ihm wird die Forderung nach Ueberwindung des gegenwärtigen „Staatsabsolutismus" entscheidend in den Mittelpunkt gerückt. Es sollen nicht den ständischen und gemeindlichen Selbstverwaltungskörpern Staatsaufgaben unter prinzipieller Aufrechterhaltung der Omnipotenz des Staates übertragen werden, sondern die Zuständigkeit des Staates soll grundsätzlich auf einen bestimmten Bereich von Aufgaben — im wesentlichen Rechtsschutz nach innen und außen und allgemeines Aufsichtsrecht — beschränkt sein, während unter dem staatlichen Aufsichtsrecht Gemeinden und Berufsstände als autonome Gewalten stehen [2]).

Die Forderung nach wirtschaftlicher Selbstverwaltung wird, abgesehen von diesen umfassenden Plänen, auch in der Anwendung auf spezielle Verwaltungsgebiete vertreten. Hier ist vor allem der Gedanke der Steuergemeinschaften zu nennen, der allerdings noch in keiner Weise spruchreif ist. Die Steuern sollen im ganzen auf Körperschaften der Berufsstände oder Wirtschaftszweige verteilt werden, welche die Aufbringung unter ihren Mitgliedern im Wege der Selbstverwaltung zu besorgen haben. Dieser Gedanke wird gegenwärtig namentlich von Georg Bernhard vertreten, ausgehend von der Notwendigkeit, mit Rücksicht auf die Reparationslasten indirekte Steuern von außergewöhnlicher Höhe zu schaffen, die sich mit den bisherigen Methoden nicht aufbringen lassen. „Wenn die Erträge nicht in Frage gestellt, wenn die Gewerbe nicht ruiniert werden sollen, so bleibt nur übrig, die Festlegung der Einzelheiten der indirekten Besteuerung aus den Amtszimmern der Bureaukratie in die Hände der sachverständigen Gewerbegenossen zu legen. Nur derjenige, der das Gewerbe aus praktischer Erfahrung bis in alle Einzelheiten kennt, wird die Höhe, die Methoden und die Stufen indirekter Produktionssteuern so bezeichnen und festlegen können, wie es notwendig ist, um Gewerbe und Reichsfinanzen gedeihen zu lassen" [3]). Der finanzpolitische Ausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates hat im November 1921 die Anregung von

1) Spann, Der wahre Staat (1921) S. 229 ff. und S. 262 ff.

2) Vgl. Programmheft der von Brauweiler herausgegebenen „Blätter für ständischen Aufbau" (1920) und Brauweiler, Die ständische Bewegung und die Landwirtschaft (Ring-Flugschriften Berlin 1922).

3) Georg Bernhard, Die Steuergemeinschaft (1921) S. 15.

Bernhard aufgenommen und die Frage zur Prüfung einem Arbeitsausschuß überwiesen [1]). Von Gegnern des Gedankens wird vor allem auf die Schwierigkeiten der Aufstellung eines gerechten Verteilungsschlüssels hingewiesen und die Auslösung zerrüttender Machtkämpfe sowohl zwischen den einzelnen Wirtschaftsgruppen wie innerhalb derselben befürchtet. Auch wird bestritten, daß die Steuergemeinschaften zu einer Verringerung der Erhebungskosten führen würden [2]).

## VIII. Rückblick und Ausblick.

Wir haben auf unserem Wege mannigfache Formen, teils bereits verwirklichte, teils geplante, teils nur in Umrissen erdachte, vorgefunden, die sich in irgendeinem Sinne mit größerer oder geringerer Berechtigung als wirtschaftliche Selbstverwaltung bezeichnen. Dies Wort dient dabei mehr als politische Empfehlung, als daß es einen strengen Begriff ausdrückte. Doch finden wir es im allgemeinen beschränkt auf die Fälle, in denen öffentlichrechtliche Verwaltungsaufgaben durch wirtschaftliche Körperschaften oder Vertretungen wahrgenommen werden. Abgegrenzt ist der Begriff bei dieser Auslegung nach drei Richtungen hin: Es scheiden zunächst diejenigen Fälle aus, bei denen es sich nicht um eine Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben, sondern um Kartelltätigkeit oder Berufsgemeinschaftsarbeit aus eigener Initiative in rein privatrechtlicher Bindung handelt; ferner gehört nicht hierher diejenige Tätigkeit, die nicht Verwaltung, sondern nur Interessenvertretung oder beratende Mitwirkung bei öffentlichen Angelegenheiten ist; drittens scheiden die Fälle aus, wo die Verwaltung nicht von Organen der Wirtschaft ausgeübt wird, sondern von Staats- oder Kommunalbehörden, die nur mit Wirtschaftsvertretern durchsetzt sind. Im Einzelfall ist nicht immer eine sichere Abgrenzung möglich, aber auch nicht erforderlich, sofern der Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung nur zur Darstellung des Vorhandenen verwandt wird, nicht aber zur praktischen Handhabung als juristischer Begriff. Es genügt zu diesem Zweck, daß die reinen Fälle wirtschaftlicher Selbstverwaltung herausgearbeitet und die übrigen in ihrer Eigenart als Misch- oder Uebergangsformen charakterisiert werden.

Ueberblicken wir die verschiedenen möglichen Formen, denen wir begegnet sind, so können wir zunächst nach dem Kreise der selbstverwaltenden Beteiligten unterscheiden zwischen Erzeuger-Selbstverwaltung und derjenigen, die den weiteren Kreis aller Beteiligten, also auch Händler und Abnehmer eines Wirtschaftszweiges, als gleichberechtigte Träger der Verwaltung mit heranzieht und als „gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung" bezeichnet zu werden pflegt. In den seit der Revolution entstandenen Formen der Erzeuger-Selbstverwaltung werden die Arbeitnehmer

1) Mitteilungen des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates vom 3. 12. 21.

2) Vgl. z. B. Wilke, Steuergemeinschaften (Deutsche Wirtschaftszeitung vom 1. 1. 22, S. 17 ff). — Eine besondere Ausgestaltung hat der Gedanke der Steuergemeinschaft bei Brauweiler gefunden, der für die Stände auch das Recht der Bewilligung von Steuern fordert. „Das Steuerbewilligungsrecht sollen diejenigen haben, die die Steuern auch zahlen" (Blätter für ständischen Aufbau vom 21. 9. 21, S. 177 ff.).

neben den Unternehmern, jedoch in geringerer Anzahl herangezogen. In der gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung dagegen sind die Arbeitnehmer überall mindestens paritätisch beteiligt. Es liegt hierbei die Vorstellung zugrunde, daß die Arbeitnehmer im höheren Grade als die Unternehmer von Gesichtspunkten des Gemeinwohles geleitet sein würden, eine Erwartung, die sich in der Praxis wohl kaum bestätigt hat.

Innerhalb der beiden Grundformen, der Erzeuger- und gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung, können wir wieder danach unterscheiden, ob die Aufgaben vorzugsweise innere Angelegenheiten des Selbstverwaltungskreises oder Auftragsangelegenheiten sind, Begriffe, die sich allerdings nicht scharf gegeneinander abgrenzen lassen. Als innere Angelegenheiten der Erzeuger-Selbstverwaltung kommen in Frage die Regelung der Produktion und die allgemeine Förderung des Wirtschaftzweiges. Im ersteren Falle bedeutet die Selbstverwaltung eine staatlich geordnete Kartellierung, wie wir sie im Reichskohlenverband und Kalisyndikat vor uns haben; im zweiten Falle handelt es sich um staatlich geregelte Berufsgemeinschaftsarbeit, wie wir sie bisher vor allem in den Landwirtschafts-, Handels- und Handwerkskammern kennen. Hierher gehört auch der größte Teil der Aufgaben, die für die Bezirkswirtschaftsräte über die bloß beratende Tätigkeit hinaus in Betracht gezogen werden, nur daß es sich dabei nicht mehr um Gemeinschaftsarbeit innerhalb eines Berufsstandes, sondern um die Zusammenfassung der Berufsstände eines Wirtschaftsgebietes handelt[1]).

Erzeuger-Selbstverwaltung mit ausgesprochenen Auftragsangelegenheiten haben wir in den Leistungsverbänden und in dem Gedanken der Steuergemeinschaften vor uns. Auch die Berufsgenossenschaften der Unfallversicherung können wir hierher rechnen, sowie die im Zusammenhang mit der Sozialgesetzgebung oft erörterte Beteiligung von Fachvertretungen oder Gewerbekammern an der Gewerbeaufsicht, ein Gedanke, der auch in den Beratungen über Bezirkwirtschaftsräte wieder aufgenommen worden ist. Der Aufgabenkreis der amtlichen Kammern, insbesondere der Handwerkskammern, erstreckt sich ebenfalls bereits auf zahlreiche Auftragsangelegenheiten.

In der Erzeuger-Selbstverwaltung begegnen wir vereinzelt auch schon der Heranziehung von Verbrauchervertretern, z. B. im Aufsichtsrat des Reichskohlenverbandes, jedoch in so schwacher Beteiligung, daß sie mehr den Charakter einer beratenden Mitwirkung trägt und daher nicht das Wesen der Erzeuger-Selbstverwaltung berührt. Auch für die Bezirkswirtschaftsräte plant man nur eine schwache Heranziehung des Verbraucher-Elementes. Anders

1) Doch stehen wir hier schon an der Grenze, wo man vielleicht nicht mehr von wirtschaftlicher Selbstverwaltung im üblichen Sinne sprechen kann. Wenn in den Bezirkswirtschaftsräten, wie es in Art. 165 heißt, „alle Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung vertreten sind", also mit anderen Worten die gesamte Bevölkerung, aber gegliedert nach berufsständischen Gesichtspunkten, so könnte man das ebensogut als eine neue Form kommunaler Selbstverwaltung ansehen, deren Organe mit Rücksicht auf ihre wirtschaftlichen Aufgaben berufsständisch aufgebaut sind. Die Wirtschaftsbezirke wären dann als Gebietskörperschaften zu bezeichnen, die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten abgegrenzt und organisiert sind.

bei den im engeren Sinne als „gemeinwirtschaftliche Selbstverwaltung“ bezeichneten Formen, wo der Gedanke an ein Gleichgewicht zwischen Erzeugern und Verbrauchern vorschwebt, allerdings in Abstufungen, die mit der Entstehungsgeschichte der einzelnen Einrichtungen und mit den jeweils maßgebenden politischen Strömungen zusammenhängen. Hierher gehören Reichskohlen- und Kalirat, Eisenwirtschaftsbund usw., also Einrichtungen, die zur „gemeinwirtschaftlichen Leitung“ eines Wirtschaftszweiges bestimmt sind, außerdem die Außenhandelsausschüsse. Dagegen nehmen wir die Projekte, die nicht die gemeinwirtschaftliche Leitung eines von freien Unternehmern betriebenen Wirtschaftszweiges, sondern gemeinwirtschaftlichen Betrieb durch eine selbständige Körperschaft im Auge haben, wie etwa die „Deutsche Kohlengemeinschaft“ des Vorschlags Lederer oder den Plan einer „Selbstverwaltung“ der Reichseisenbahnen, besser von dem Begriff der wirtschaftlichen Selbstverwaltung aus.

Während die Erzeuger-Selbstverwaltung stets in Händen eines Selbstverwaltungskörpers liegt, nämlich eines körperschaftlichen Zusammenschlusses der Erzeuger, ist das bei der sogenannten gemeinwirtschaftlichen Selbstverwaltung nicht der Fall. Die Gesamtheit der Erzeuger und Verbraucher ist nirgends zu einer Körperschaft zusammengeschlossen, sondern nur gedanklich als Träger der Selbstverwaltung zugrunde zu legen. Beim Eisenwirtschaftsbund bilden die Vertreter der Beteiligten eine Körperschaft, beim Kohlen- und Kalirat ist auch das nicht der Fall. Diese sind also weder Selbstverwaltungskörper noch Organe eines solchen und können daher juristisch nur als Staatsorgane konstruiert werden.

Trotzdem wäre nichts dagegen einzuwenden, den Reichskohlen- und Kalirat ihrer Funktion nach als Selbstverwaltungseinrichtungen zu bezeichnen, wenn sie die von ihren Schöpfern ihnen zugedachte Aufgabe, ihren Wirtschaftszweig gemeinwirtschaftlich zu leiten, wirklich erfüllen könnten. Das ist aber nach den bisherigen Erfahrungen nicht der Fall. Sie lehren uns vielmehr, daß wirkliche Selbstverwaltung nur möglich ist, wo sich Menschen irgendwie durch ein gemeinsames Band gleichgerichteter Interessen verbunden fühlen. Wo ausgesprochen gegensätzliche Interessen, wie die von Käufer und Verkäufer einander gegenüberstehen, gibt es für den Staat nur zwei Möglichkeiten; entweder muß er die Entscheidung dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen, wobei er allerdings durch das Verbot gewisser Zusammenschlüsse und Vereinbarungen oder durch andere gesetzgeberische Mittel bis zu einem gewissen Grade die Machtverhältnisse beeinflussen kann. Oder er greift selbst entscheidend ein, dann muß er dies mit seiner ganzen Autorität als Staat tun, ohne den Versuch, die Verantwortung auf Selbstverwaltungskörper abzuwälzen.

Wir sind damit bei der Frage angelangt, welche Aussichten auf künftige Entwicklung der Gedanke der wirtschaftlichen Selbstverwaltung hat. Wenn wir die in den letzten Jahren geschaffenen neuen Formen in ihrem Wirken betrachten, finden wir wohl kaum etwas, das dem idealen Sinn des Selbstverwaltungsgedankens entspricht. Doch bedeutet das

keine Widerlegung des Gedankens selbst, sondern hat seine besonderen Gründe in den Aufgaben, die der Staat auf dem Wege wirtschaftlicher Selbstverwaltung zu lösen versucht hat, und in der Art, wie er sie angefaßt hat. Während Frhr. v. Stein alte Staatsaufgaben, die vom Staat schlecht gelöst wurden, auf die beteiligten Volkskreise übertrug und dadurch lebendige Kräfte weckte, ist man nach der Revolution unter noch schwierigeren Verhältnissen darauf verfallen, neue, unübersehbare Staatsaufgaben zu schaffen, die gerade dazu nötigen, den frei waltenden Kräften Fesseln anzulegen. Und wenn man das auch nicht mit bureaukratischen Staatsmitteln, sondern im Wege der Selbstverwaltung zu erreichen strebt, so wird es doch bei den Betroffenen als Zwang und nicht als Freiheit empfunden. Für diejenigen, die hierbei neu an der Leitung des Wirtschaftslebens beteiligt werden sollten, die Arbeiter und Verbraucher, ist bisher nicht das Gefühl einer ersprießlichen Mitarbeit daraus erwachsen, weil ihnen infolge des zentralistischen Aufbaus Aufgaben gestellt werden, die sie nicht übersehen können, im Gegensatz zur Steinschen Selbstverwaltung, die den einzelnen zunächst im engsten Kreise zur Mitarbeit beruft.

Trotzdem sprechen heute sehr gewichtige Gründe dafür, den Gedanken wirtschaftlicher Selbstverwaltung weiter zu verfolgen. Der Staat wird in Zukunft nicht mehr die Wirtschaft ganz sich selbst überlassen können, ist aber mit seinen bisherigen Mitteln nicht imstande, in das immer verwickelter werdende Getriebe sachgemäß einzugreifen. Ein stärkeres Zusammenwirken des Staates mit den Organen der Wirtschaft wird deshalb notwendig werden. Hierzu aber ist es nicht ausreichend, wenn in Gesetzgebung und Verwaltung Interessenvertretungen der Wirtschaftszweige zur beratenden Mitwirkung herangezogen werden. Die lebendigen, schöpferischen Kräfte der Wirtschaft kommen nicht in der Interessenvertretung zur Geltung, sondern da, wo verantwortungsvolle aufbauende Arbeit zu leisten ist. Je mehr der Staat den Organen der Wirtschaft von seinen bisherigen Aufgaben überträgt oder überläßt, um so mehr werden sie sich über das Niveau einseitiger und engherziger Interessenvertretungen erheben und um so fruchtbarer wird ihre Mitarbeit an denjenigen Angelegenheiten sein, die weiter Sache der staatlichen Verwaltung und Gesetzgebung bleiben. Staat und Wirtschaft werden zusammenwirken müssen, dies Ziel zu erreichen. Nur die Wirtschaft selbst kann, von unten her aufbauend, sich Organe schaffen, die der Eigenart der jeweiligen Aufgaben angepaßt und von der Kraft der schaffenden Arbeit getragen sind; der Staat aber muß durch seine Gesetzgebung den Einrichtungen der Berufsstände Entfaltungsmöglichkeiten geben, ihnen, soweit nötig, öffentlich-rechtliche Anerkennung mit Zwangs- und Besteuerungsrechten verleihen und Aufgaben unter eigener Verantwortung übertragen.

Auch der Arbeiterschaft wird hierbei endlich Gelegenheit zu fruchtbarer Mitarbeit am öffentlichen Leben gegeben werden, die ihr weder der Parlamentarismus noch die Heranziehung in zentralen gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen bringen konnten. Die Arbeitsgemeinschaften der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände dürften deshalb als künftige

Träger wirtschaftlicher Selbstverwaltung besondere Beachtung verdienen, vorausgesetzt, daß es ihnen gelingt, statt des bisherigen zentralistischen Aufbaus ihre Untergruppen in den einzelnen Landesteilen mehr zur Entfaltung zu bringen und durch praktische Gemeinschaftsarbeit im übersehbaren Bereich heimatlicher Gebundenheit in sich den Gegensatz zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer zu überwinden. Dann werden sie auch zu lebendigen Zellen provinzieller Wirtschaftskörper werden können und damit vielleicht das Problem der Bezirkswirtschaftsräte lösen helfen, um das sich gegenwärtig die Gesetzgebung vergeblich bemüht.

---

# Das materielle Reichssteuerrecht.

Von

Dr. iur. **Albert Hensel,** Privatdozent an der Universität Bonn.

Inhalt.

## A. Begrenzung des Stoffes.

Zu einer Darstellung des gegenwärtig im Deutschen Reiche geltenden materiellen Reichssteuerrechts ist es zunächst erforderlich, eine genaue Abgrenzung der unter diesen Begriff fallenden Rechtssätze von anderen zum „Steuerrecht" gehörenden Normenkomplexen durchzuführen. Drei große Gebiete seien von vornherein aus dem Bereiche des Themas ausgeschieden: Das Steuerstaatsrecht, das Steuerverwaltungsrecht und das Steuerstrafrecht. Das Steuerstaatsrecht umfaßt diejenigen Bestimmungen der Reichsverfassung (und der zu ihrem Ausbau ergangenen Einzelgesetze), welche dem Staate das Recht verleihen, bestimmte Abgaben überhaupt zu erheben. Hierunter fallen vor allem die etatsrechtlichen Bestimmungen und die im Landessteuergesetz vom 30. März 1920 näher geregelte Verteilung der einzelnen Steuerobjekte unter die zur Abgabenerhebung berechtigten öffentlich-rechtlichen Korporationen (Reich, Länder, Gemeinden, kirchliche Verbände). Das Steuerverwaltungsrecht (im engeren Sinne) ist in der Hauptsache in der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (AO.) enthalten; es beschäftigt sich mit der Organisation der für die Steuerveranlagung und die Rechtsprechung in Steuersachen zuständigen Behörden und dem Verfahren vor diesen [1]). Auch die Grundsätze des Steuerstrafrechts, das man teils als einen Unterabschnitt des Steuerverwaltungsrechts, teils als Sondergebiet des materiellen Strafrechts auffassen kann, sind in der AO. geregelt (Dritter Teil §§ 355—443); im Rahmen dieser Bestimmungen besitzen die Strafvorschriften der einzelnen Steuergesetze über Strafmaß usw. Bedeutung. Dem Steuerstrafrecht ist auch das Gesetz über Steuernachsicht vom 3. Januar 1920 hinzuzurechnen.

Neben diesen großen, geschlossenen Gebieten des Steuerrechts stehen einige weitere Normenkomplexe, die gleichfalls nicht zum materiellen Steuerrecht gehören. Die mit dem Friedensvertrag und den Reparationslasten zusammenhängenden steuerrechtlichen Fragen, vor allem die „Ausgleichsbesteuerung", dürften systematisch dem Steuerstaatsrecht hinzuzurechnen sein. Die sehr komplizierte Gesetzgebung über Steuer- und Kapitalflucht (erstere soll verhindern, daß steuerpflichtige Personen, letztere, daß steuerpflichtige Objekte dem Zugriff des Steuergläubigers entzogen werden) muß als besonderer Teil des Steuerverwaltungsrechts angesehen werden.

Nur das Reichssteuerrecht soll in der folgenden Darstellung Berücksichtigung finden, Abgaben aller Art, die Länder, Gemeinden und sonstige öffentlich-rechtliche Korporationen für ihre Zwecke erheben, scheiden daher aus (insbesondere kann von einer Darstellung des Reichszuwachssteuergesetzes vom 14. Februar 1911 abgesehen werden, weil es heute nicht mehr den Reichssteuergesetzen zuzurechnen ist). Ferner bleiben die Gebühren für besondere

1) Darüber hinaus enthält die AO. sehr wichtige Bestandteile des materiellen Steuerrechts (insbesondere sei auf die §§ 79—161 hingewiesen, in denen Steueranspruch und Wertermittlung geregelt sind); da der wesentliche Inhalt der AO. aber bereits im Jb. d. öff. Rechts Bd. X, S. 14ff. zusammenhängend dargestellt worden ist, soll von einer nochmaligen Behandlung abgesehen werden.

Inanspruchnahme der Verwaltung und Beiträge, welche den Charakter von Vorzugslasten haben, unberücksichtigt (vgl. § 1 Abs. I AO.). Endlich soll auch von einer Darstellung derjenigen Abgaben Abstand genommen werden, die zu bestimmten Spezialzwecken erhoben werden, (Statistische Gebühr, Wohnungsbauabgaben u. ä.) Auch die nur teilweise dem Steuerrecht zuzurechnende Regelung der Reichsmonopole (Branntwein, Süßstoff, vgl. die Gesetze vom 8. April 1922) soll hier unberücksichtigt bleiben.

Schließlich nötigt auch die Aufgabe, das geltende materielle Reichssteuerrecht darzustellen, zu einer weiteren Begrenzung des in Frage kommenden Gesetzesstoffs. Für die Gegenwart und Zukunft sind diejenigen einmaligen Abgaben von geringerer Bedeutung, die in der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit veranlagt und bereits ganz oder teilweise erhoben worden sind, mag auch das Rechtsmittelverfahren in vielen derartigen Fällen noch laufen; daher sollen der Wehrbeitrag, die verschiedenen Kriegsabgaben vom Mehreinkommen, Vermögenszuwachs und Vermögen und schließlich auch das Reichsnotopfer, soweit es nicht in der periodischen Vermögenssteuer aufgegangen ist, nur kurz gestreift werden.

Hiernach gehören zum materiellen Reichssteuerrecht diejenigen reichsgesetzlichen Bestimmungen, durch welche beim Vorliegen festgelegter rechtlicher Tatbestände von bestimmten Personen (Steuerpflichtigen) Geldleistungen in bestimmter Höhe (ganz oder zum Teil) zugunsten des Reichs gefordert werden, unter Ausschluß von Gebühren, Vorzugslasten, Monopolen und zweckgebundenen Beiträgen.

## B. Geschichtliche Entwicklung.

Das materielle Reichssteuerrecht ist auch heute noch vielfach unzusammenhängend und systemlos. Seine Eigenart im Aufbau kann man nur dann erkennen, wenn man sich die historische Entwickelung kurz vergegenwärtigt unter Berücksichtigung der politischen Tendenzen, die bei der Ausgestaltung eine entscheidende Rolle gespielt haben. Damit nicht Allbekanntes wiederholt werde, sei von der Gestaltung unmittelbar vor Beginn des Krieges ausgegangen.

Noch in den letzten Jahren vor dem Kriege bezog das Reich seine Haupteinnahmen aus den von ihm bei seiner Begründung bereits in Anspruch genommenen Zöllen und Verbrauchssteuern (Tabak-, Bier-, Branntwein-, Zucker-, Salz-, Spielkartensteuer), deren Kreis allerdings im Laufe der Zeit nicht unwesentlich erweitert worden war (Schaumwein-, Zündwaren-, Leuchtmittelsteuer). Daneben fungierten als wichtige Einnahmequellen die Erträge der verschiedenen allmählich vermehrten Reichsstempelabgaben. Die vor allem vom Bundesrat und den föderalistisch orientierten Parteien des Reichstags zäh festgehaltene Finanzpolitik machte es dem Reiche unmöglich, sich zur Erfüllung seiner immer wachsenden Aufgaben das Gebiet der direkten Steuern ausreichend zu erschließen. Insbesondere blieb die Einkommensteuer auf Grund einer staatsrechtlich sicher unbegründeten, politisch vielleicht zu rechtfertigenden

Doktrin unangreifbares Steuerreservat der Unterverbände (Staaten und Kommunen). Einen gewissen, wenn auch bei weitem nicht ausreichenden Ausgleich brachten die von den Einzelstaaten dem Reiche zu leistenden Matrikularbeiträge (soweit sie nicht durch Ueberweisungen aus Zöllen und Verbrauchssteuern gedeckt waren). Erst in den letzten Vorkriegsjahren setzte sich bei den beteiligten Reichsorganen die Erkenntnis durch, daß es unbedingt erforderlich sei, dem Reiche weitere Steuergebiete zu eröffnen, selbst unter teilweiser Preisgabe des Einkommens- und Vermögensbesteuerungsreservates. Die Finanzreform von 1906 brachte die Reichserbschaftssteuer, freilich unter starker Beteiligung der Gliedstaaten und unter Ausschluß des Gatten- und Abkömmlingserbes. Die 1906 in der Form einer Stempelabgabe eingeführte „Tantiemesteuer“ stellte tatsächlich eine Vorbelastung gewisser Einkommensteile zugunsten des Reiches dar. 1913 gelang es dem Reiche, die Besteuerung des Vermögenszuwachses (unter Einschluß der von der Erbschaftssteuer befreiten Anfälle an nahe Verwandte) für sich zu gewinnen (Besitzsteuergesetz); die Reichsbesteuerung des unerarbeiteten Bodenwertzuwachses (Zuwachssteuergesetz von 1911) kam damit in Fortfall. Gleichzeitig wurde zur Deckung der Rüstungskosten die Erhebung eines einmaligen, in drei Raten zu zahlenden Wehrbeitrags vom Vermögen und subsidiär vom Einkommen beschlossen. Alle diese Abgaben hätten aber nicht zur Folge gehabt, das Schwergewicht des Reichsfinanzsystems auf die Dauer von den Zöllen und Verbrauchssteuern hinwegzuverlegen.

Erst die Kriegsverhältnisse bahnten eine Aenderung der gesamten Finanzpolitik des deutschen Bundesstaates an, die Nachkriegszeit brachte die Entwickelung zu einem raschen Abschluß.

Bis zum Jahre 1916 war die deutsche Kriegsfinanzpolitik von dem volkswirtschaftlich wohl schon damals unberechtigten Gedanken geleitet, die endgültige Aufbringung der Kriegslasten würde Deutschland im Endergebnis nicht beschweren. Die glänzenden Erfolge unserer Anleihepolitik täuschten über die Notwendigkeit hinweg, Vorbereitungen zur Einlösung dieser Schulden zu treffen. Erst 1916 begann man mit steuerlichen Maßnahmen, die wenigstens die Verzinsung der fundierten Kriegsschulden gewährleisten sollten. Vor allem wurde vom Reiche versucht, die Kriegsgewinne zu einem kleinen Teile wieder dem Reiche nutzbar zu machen. Diesem Zwecke dienten eine Reihe außerordentlicher einmaliger Kriegsabgaben, nämlich die Kriegssteuer von 1916, der 1917 dazu erhobene Zuschlag, die außerordentlichen Kriegsabgaben von 1918 und 1919, und schließlich als zusammenfassender Abschluß die Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs, deren (freilich unerreicht gebliebenes) Ziel es war, die über einen gewissen Betrag hinausgehenden Kriegs*gewinne* vollständig zugunsten des Reiches fortzusteuern. Daneben und darüber hinaus griff das Reichsnotopfer, — ein energischer, aus vielen Gründen aber gleichfalls im wesentlichen verfehlter Schritt der Kriegsliquidationsgesetzgebung — stark in die Vermögenssubstanz ein, gleichgültig, ob es sich um alten oder neuerworbenen Besitz handelte.

Neben dieser fortlaufenden Reihe von „einmaligen“ Abgaben versuchte

man von 1916 ab, auch die dauernden Finanzerträge des Deutschen Reiches durch Einführung neuer und Erhöhung bestehender Steuern zu steigern.

Neu geschaffen wurden:

1916 1. die Reichsabgabe vom Post- und Telegraphenverkehr, die neben den bestehenden Post- und Telegraphengebühren erhoben und deren Sätze 1918 erhöht wurden;
2. der Warenumsatzstempel, aus dem sich 1918 die allgemeine Umsatzsteuer entwickelte, die heute im Reichsbudget mit den erheblichsten Faktor ausmacht;

1917 1. die Abgabe vom Personen- und Güterverkehr, deren eigentlicher Sinn darin bestand, die vielfach hohen Einnahmen, welche die Bundesstaaten aus ihren Eisenbahnen usw. bezogen, teilweise dem Reiche nutzbar zu machen.
2. die Kohlensteuer;

1918 1. die Weinsteuer und
2. die Mineralwassersteuer.

Erhöht wurden die Sätze folgender Steuern:

1916 Frachturkundenstempel. Tabak- und Zigarettensteuer;

1918 Reichsstempelsteuern, Wechselstempel-, Schaumwein- und Biersteuer, sowie die Essigsäureverbrauchsabgabe. Im gleichen Jahre wurde die bisherige Branntweinsteuer durch das Reichsbranntweinmonopol ersetzt.

Nach dem unglücklichen Ausgang des Krieges erwies es sich als unumgänglich notwendig, die auch im Kriege noch im wesentlichen festgehaltene bisherige Finanzpolitik des Deutschen Reiches auf eine vollständig neue Grundlage zu stellen. Es bestand von vornherein selbst bei den Einzelstaaten kein Zweifel darüber, daß das Reich nicht nur die ihm bereits eröffneten Steuerquellen restlos ausschöpfen, sondern sich darüber hinaus jede nur denkbare Einnahmemöglichkeit erschließen müsse. Man kann im Zweifel darüber sein, ob der Reichsgesetzgeber auf diesem Wege nicht zu rasch und zu weit vorgegangen ist, ob es insbesondere nicht verfehlt war, den Ländern jegliche Objektshoheitsrechte auf dem Gebiete der direkten Besteuerung, vor allem der Einkommensteuer zu nehmen und sie auf gesetzlich festgelegte Ertragsquoten an dem Aufkommen der wichtigsten direkten Steuern und der Umsatzsteuer zu beschränken. Im ganzen muß man aber wohl zugeben, daß der vom damaligen Reichsfinanzminister Erzberger eingeschlagene Weg grundsätzlich richtig war, mag man sich auch unzähligen großen und kleinen Einzelheiten gegenüber kritisch und selbst ablehnend verhalten.

Im Vordergrunde des finanzpolitischen Interesses stand bei der Mehrheit des Reichstages entsprechend der politischen Stimmung der höchstmögliche Ausbau der den „Besitz“ treffenden direkten Steuern. Die Entwickelung nahm hier folgenden Verlauf: Schon unter den zuerst verabschiedeten Reichssteuergesetzen der Erzbergerschen Finanzreform (September 1919) nahm das vor allem das Vermögen treffende Reichserbschaftssteuergesetz vom 10. September 1919 eine wichtige Stelle ein; durch Heranziehung des Ehegatten- und Abkömmlingserbes, durch Einführung der Nachlaßsteuer und durch starke Erhöhung des Steuertarifs veränderte es das bisherige Reichserbschaftsteuerrecht in seinen Grundlagen vollständig. Im Dezember 1919 folgte das der Kriegsabschlußgesetzgebung zuzurechnende Reichsnotopfergesetz. Im März 1920 wurden Einkommensteuergesetz, Körperschaftssteuergesetz, und das eine Vorbelastung des fundierten Einkommens bringende Kapitalertragsteuergesetz

verabschiedet. Die darauf folgende Pause in den grundlegenden Reformarbeiten brachte z. T. recht einschneidende Aenderungen auf dem Gebiet der Einkommensbesteuerung. Im April 1922 wurde die Reform durch das Vermögensteuergesetz (in welchem das Reichsnotopfergesetz aufging) und durch das Vermögenzuwachssteuergesetz, welches das frühere Besitzsteuergesetz ersetzte, zu einem gewissen Abschluß gebracht. Die von der Regierung vorgeschlagene einmalige Abgabe zur Erfassung der Nachkriegsgewinne wurde nicht zum Gesetz erhoben. Nach den bisherigen Erfahrungen hegte man sehr berechtigte Zweifel daran, ob es gelingen würde, die vielfach in Schieberhänden befindlichen Revolutions- und Valutagewinne auf diesem Wege wirklich ausreichend und gleichmäßig zu belasten. Daneben trug man auch Bedenken, das sich allmählich beruhigende Arbeitstempo der bisher stark überlasteten unteren Reichsfinanzverwaltungsbehörden von neuem durch eine außerordentliche Abgabe zu überhetzen[1]). — Das Deutsche Reich wird also in nächster Zeit folgende den „Besitz" unmittelbar treffende Abgaben erheben: die alljährlich zu veranlagende Einkommensteuer (bei nichtphysischen Zensiten Körperschaftssteuer) unter dauernder Vorbelastung der Erträge aus fundiertem Vermögen durch die Kapitalertragsteuer. Dazu treten die alle drei Jahre neu zu veranlagenden periodischen Steuern vom Vermögen und vom Vermögenszuwachs. Schließlich erfaßt die Erbschaftsteuer jeden Handwechsel von Vermögensbestandteilen durch Erbgang oder ihr gleichgestellter Schenkung.

Parallel mit dem Ausbau des direkten Steuersystems ging die Umgestaltung und Neuschaffung von Verkehrs- und Verbrauchssteuern. Die einzelnen Tarifnummern des konglomeratartigen Reichsstempelgesetzes wurden zu selbständigen Steuergesetzen einheitlichen Inhalts umgestaltet. So entstand im wesentlichen aus der Tarifnummer 11 des Reichsstempelgesetzes unter Abschaffung der früheren Landes- und Gemeindeabgaben beim Grundbesitzwechsel das Grunderwerbsteuergesetz (Sept. 1919); der Warenumsatzstempel (Tarif-Nummer 10 von 1916) war bereits 1918 zu einer allgemeinen Umsatzsteuer ausgebaut worden, die im Dezember 1919 wesentlich erweitert, im April 1922 abermals erhöht, heute die einschneidendste indirekte Belastung des Deutschen Reiches darstellt. Einige innerlich wenig zusammenhängende Aufwandssteuern (Luxus-, Anzeigen-, Beherbergungs-, Verwahrungs- und Reittiersteuer) sind dem Umsatzsteuergesetz angegliedert. Aus dem Reichsstempelgesetz ausgeschieden und in selbständige Gesetze umgewandelt wurden ferner: die Kraftfahrzeugsteuer (vom 8. April 1922, früher RStGes. Tarif Nr. 8 Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge); die Versicherungssteuer (vom 8. April 1922, früher RStGes. Tarif Nr. 12 Versicherungsstempel); die Rennwett- und Lotteriesteuer (vom 8. April 1922, früher RStGes. Tarif Nr. 5); geblieben ist der Stempel von Frachturkunden. Mit letzterem gehören die verschiedenen Abgaben vom Personen- und Güterverkehr eng zusammen.

1) Der wesentliche Inhalt der kleinen Finanzreform von 1922 (Gesetz über die Zwangsanleihe und zur Aenderung des Erbschaftssteuergesetzes vom 20. Juli 1922) ist aus den Nachträgen am Schluß des Aufsatzes ersichtlich. Die gleichzeitig erfolgten Abänderungen des Einkommensteuergesetzes konnten noch im Text berücksichtigt werden.

Der Restbestand des Reichsstempelgesetzes (im wesentlichen die Tarifnummern 1—4 und 9) ist in dem sog. Kapitalverkehrsteuergesetz (vom 8. April 1922) neugestaltet worden, das (unter Ausschließung der von der Regierung vorgeschlagenen, aber nicht zum Gesetz erhobenen Gewerbeanschaffungsteuer) im einzelnen enthält:

1. die Gesellschaftsteuer
2. die Wertpapiersteuer
3. die Börsenumsatzsteuer
4. die Aufsichtsratsteuer.

Die schon früher selbständige Wechselstempelsteuer wird auch in Zukunft (voraussichtlich ohne Aenderungen) weiter erhoben werden.

Die Zoll- und Verbrauchssteuergesetzgebung ist durch die Finanzreformen der letzten drei Jahre weniger in ihren Grundzügen geändert worden als die Besitz- und Verkehrsteuern, dies vor allem deshalb, weil das Reich schon in den letzten Vorkriegsjahren und den Kriegsjahren gerade auf dem Gebiete der Verbrauchssteuern alle nur einigermaßen aussichtsreichen Steuerobjekte mit Beschlag belegt hatte. Selbstverständlich wurden die einzelnen Steuersätze fast aller Gesetze wesentlich erhöht; einige bereits früher eingeführte Steuern wurden in Neufassungen mit teilweise erheblichen Aenderungen veröffentlicht.

Nach dem Entwurf zum Haushalt der allgemeinen Finanzverwaltung für das Rechnungsjahr 1922 und unter Berücksichtigung des Gesetzes über Aenderungen im Finanzwesen vom 8. April 1922 sind in der Folgezeit folgende Steuern vom Reiche zu erheben:

| | Sollertrag [1]), bzw. Schätzungen |
|---|---|
| **I. Besitzbelastung.** | |
| 1. Einkommensteuer | 25 000 Mill. Mark. |
| 2. Körperschaftssteuer | 3 000 „ „ |
| 3. Kapitalertragsteuer | 1 530 „ „ |
| 4. Reichsnotopfer (ab 1923 Verm.St.) | 8 000 „ „ |
| 5. Besitzsteuer (ab 1923 Verm.Zuw.St.) | 20 „ „ |
| 6. Erbschaftsteuer | 700 „ „ |
| **II. Verkehrsbelastung.** | |
| 7. a) Allgemeine Umsatzsteuer | 19 000 „ „ |
| b) Erhöhte Umsatzsteuer | 1 000 „ „ |
| 8. Grunderwerbsteuer | 550 „ „ |
| 9. Kapitalverkehrsteuer | |
| a) Gesellschaftsteuer | 1 500 „ „ |
| b) Wertpapiersteuer | 117,9 „ „ |
| c) Börsenumsatzsteuer | 1 500 „ „ |
| d) Aufsichtsratsteuer | 50,3 „ „ |
| 10. Kraftfahrzeugsteuer | 140 „ „ |
| 11. Versicherungssteuer | 330 „ „ |
| 12. Rennwett- und Lotteriesteuer | |
| a) Rennwettsteuer | 215 „ „ |
| b) Lotteriesteuer | 60 „ „ |
| 13. Wechselstempelsteuer | 30 „ „ |
| 14. Stempel von Frachturkunden | 100 „ „ |
| 15. Abgaben a) v. Personenverkehr | 1 400 „ „ |
| b) v. Güterverkehr | 3 500 „ „ |

1) Die hier angegebenen Zahlen sollen nur dazu dienen, das Verhältnis der einzelnen Steuern untereinander ungefähr zu veranschaulichen. Durch die Geldentwertung, teilweise auch durch die Aenderungen der neu verabschiedeten Gesetze im Reichstag, wird sich das tatsächliche Aufkommen aus den aufgeführten Steuern meist etwas anders gestalten.

### III. Verbrauchsbelastung.

| | Sollertrag, bzw. Schätzungen |
|---|---|
| 16. Zölle | 8 000 Mill. Mark. |
| 17. Kohlensteuer | 21 000 „ „ |
| 18. Tabaksteuer | 3 500 „ „ |
| 19. Biersteuer | 1 000 „ „ |
| 20. Weinsteuer | 760 „ „ |
| 21. Schaumweinsteuer | 40 „ „ |
| 22. Mineralwassersteuer | 60 „ „ |
| 23. Aus der Branntweinverwertung | 1 748 „ „ |
| 24. Essigsäureverbrauchsabgabe | 47,2 „ „ |
| 25. Zuckersteuer | 400 „ „ |
| 26. Salzsteuer | 60 „ „ |
| 27. Zündwarensteuer | 110 „ „ |
| 28. Leuchtmittelsteuer | 60 „ „ |
| 29. Spielkartensteuer | 10 „ „ |
| 30. Süßstoffmonopol | 100 „ „ |

## C. Methodisches.

Bevor nach dieser allgemeinen Uebersicht kurz die Grundzüge der einzelnen materiellen Reichssteuergesetze dargelegt werden, seien noch einige methodische Bemerkungen vorausgeschickt. Jedes Steuergesetz muß notwendig auf folgende Grundfragen Antwort geben:

a) Wer ist steuerpflichtig? (subjektive Steuerpflicht),

b) Was ist steuerpflichtig? (objektive [1]) Steuerpflicht),

c) Wie hoch ist die Steuerpflicht? (Tarifvorschriften, Bewertungsvorschriften),

d) Welche Ausnahmen bestehen von der Steuerpflicht?

Daneben enthalten die meisten Steuergesetze ferner noch: besondere Veranlagungs- und Erhebungsvorschriften, die von den allgemeinen Regeln der AO. abweichen oder sie weiter ausgestalten, Vorschriften über das Verhältnis des betreffenden Steuergesetzes zu andern, verwandten Gesetzen (vor allem Landesabgaben), Straf- und Uebergangsbestimmungen. Die folgenden Ausführungen, deren Aufgabe es ist, die wesentlichen Punkte der einzelnen Gesetze hervorzuheben, werden sich im allgemeinen auf eine Darstellung der Grundzüge (Steuersubjekt, steuerpflichtiger Rechtsvorgang, Steuertarif, Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen) beschränken.

In systematischer Hinsicht ist zwischen Besitz-, Verkehrs- und Verbrauchsbelastung geschieden. Die finanzwissenschaftlichen Unterscheidungen zwischen direkten und indirekten, veranlagten und nicht veranlagten, abwälzbaren und nicht abwälzbaren Abgaben sind m. E. für das heutige Reichssteuerrecht ohne erhebliche Bedeutung.

1) Hier vom „Steuerobjekt" zu reden, ist zu eng. Deutlicher, wenn auch nicht für alle Fälle vollständig zutreffend, ist die Bezeichnung „steuerpflichtiger Rechtsvorgang."

## D. Die einzelnen materiellen Reichssteuergesetze.

### I. Die Besitzbelastung.

#### 1. Die Einkommensteuer.

Einkommensteuergesetz vom 29. März 1920; geändert durch die Gesetze vom 31. März 1920, 21. Juli 1920, 24. März 1921, 20. Dezember 1921 und 20. Juli 1922; dazu das Gesetz vom 11. Juli 1921 über die Einkommensteuer vom Arbeitslohn.

a) Während die meisten Landeseinkommensteuergesetze der Vorkriegszeit die Steuerpflicht der natürlichen und der juristischen Personen regelten, beschränkt sich das Reichseinkommensteuergesetz darauf, die natürlichen Personen zur Steuer heranzuziehen; die Einkommensteuerpflichten der juristischen Personen sind in dem in enger Anlehnung an das Einkommensteuergesetz abgefaßten Körperschaftssteuergesetz enthalten.

Das Einkommensteuergetz unterscheidet (wie die meisten direkten Steuergesetze) zwischen unbeschränkter und beschränkter persönlicher Steuerpflicht. Unbeschränkt steuerpflichtig sind Deutsche, soweit sie sich nicht länger als zwei Jahre dauernd im Ausland aufhalten, ohne im Inland einen Wohnsitz zu haben, ferner Nichtdeutsche, wenn sie im Deutschen Reiche einen Wohnsitz haben; Nichtdeutsche, die sich ihres Erwerbes wegen oder länger als sechs Monate im Deutschen Reiche gewöhnlich aufhalten, sind gleichfalls unbeschränkt steuerpflichtig. Bei der beschränkten Steuerpflicht wird auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt keine Rücksicht genommen. Das Reich nimmt das Recht für sich in Anspruch, jegliches Einkommen aus einer in seinem Gebiete fließenden Einkommensquelle (inländisches Grundvermögen, inländischer Gewerbebetrieb, regelmäßige Bezüge aus inländischen öffentlichen Kassen) zur Steuer heranzuziehen. — Im Anschluß an das bisherige Landessteuerrecht faßt auch das Reichseinkommensteuergesetz die im Haushaltungsverbande lebenden Familienmitglieder zu einer Steuerveranlagungs- und -haftungsgemeinschaft zusammen, vorausgesetzt, daß alle Beteiligten unbeschränkt steuerpflichtig sind. Allerdings ist das Arbeitseinkommen der minderjährigen Kinder und der Ehefrau (letzteres, wenn es aus Beschäftigung „in einem dem Ehemanne fremden Betriebe“ stammt) von der Gesamtveranlagung ausgenommen. Diese Ausnahme soll eine Ueberbelastung der aus mehreren verdienenden Mitgliedern bestehenden Familie verhindern, die sonst infolge der Progression des Steuertarifs eintreten würde.

b) Das Reichseinkommensteuergesetz bezeichnet als „steuerbares Einkommen“ den Gesamtbetrag der in Geld oder Geldeswert bestehenden Einkünfte. Hierin liegt eine wesentliche, durch die weitere Ausgestaltung des Gesetzes allerdings in ihrer Bedeutung abgeschwächte Neuerung gegenüber dem früheren Rechtszustand. Die Landeseinkommensteuergesetze fußten auf der sog. „Quellentheorie“, d. h. sie rechneten zum steuerbaren Einkommen nur die Reinerträge einzelner, dauernder Quellen der Gütererzeugung, deren Umfang genau festgelegt war. Als Quellen steuerpflichtigen Einkommens wurden im allgemeinen angesehen Kapitalvermögen, Grundbesitz,

Gewerbebetrieb, geistige und körperliche Arbeit im öffentlichen oder privaten Dienste oder in einem freien Berufe, endlich sonstige Rechte auf wiederkehrende Leistungen und Vorteile. Einmalige Einkünfte, die sich nicht als Erträge jener dauernden Erwerbsquellen darstellten, wurden dagegen von der Einkommensteuer nicht erfaßt. Das Reichseinkommensteuergesetz wollte ursprünglich mit dieser quellenmäßigen Zerlegung des Gesamteinkommens vollständig brechen. In Anlehnung an den von Schanz (Finanzarchiv 1896 S. 1 ff.) entwickelten Begriff des Einkommens (Einkommen = Reinvermögenszugang eines bestimmten Zeitabschnittes) bezeichnete die Begründung als Einkünfte „die gesamten in Geld oder Geldeswert bestehenden Einnahmen und Vorteile, die der Pflichtige bezogen hat, ohne Rücksicht darauf, woher diese Einkünfte kommen und wozu sie verwendet werden“. Wenn das Gesetz in den §§ 5—11 trotzdem das steuerbare Einkommen in seine Quellen zerlegt (Grundbesitz, Gewerbebetrieb, Kapitalvermögen, Arbeit, sonstige Einnahmen) und diese verschiedenen Einkommensquellen möglichst scharf und eingehend in ihrer Bedeutung voneinander abzugrenzen versucht, so hat dies zunächst nur exemplifizierende Bedeutung und soll dazu helfen, dem Steuerpflichtigen und dem Verwaltungsbeamten die Abgabe der Erklärung und die Veranlagung zu erleichtern. Auch zur Feststellung des Umfangs der beschränkten Steuerpflicht ist die quellenmäßige Zerlegung unerläßlich. An dem Grundsatz, alle „Einkünfte“ sind einkommensteuerpflichtig „ohne Rücksicht darauf, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Einkünfte handelt oder aus welchem rechtlichen oder tatsächlichen Grunde sie dem Steuerpflichtigen zugeflossen sind“, wird ausdrücklich festgehalten (§ 5). Diese Aufgabe des Quellenprinzips hat die Struktur des Gesetzes in wesentlichen Punkten gegenüber dem früheren Rechtszustand verändert. Vor allem mußte die Scheidung von Roh- und Reinertrag der einzelnen Quellen fallen gelassen werden, die das bisherige Recht beherrscht hatte. Nach dem Aufbau des Gesetzes muß jetzt von der Gesamtsumme der steuerbaren Einnahmen, gleichgültig woher sie stammen, die Gesamtsumme der in § 13 des Gesetzes aufgezählten zulässigen Abzüge abgesetzt werden. Hieraus ergibt sich die wichtige Folgerung, daß es nach dem geltenden Reichseinkommensteuerrecht zweifellos möglich ist, Verluste an einer Einkommensquelle von dem Gewinn einer andern Quelle abzusetzen. Der Rentier, welcher ein für 3000 Mk. vermietetes Haus für 5000 Mk. hat ausbessern lassen und im übrigen 25 000 Mk. Kapitaleinkommen bezogen hat, braucht nur 23 000 Mk. zu versteuern. Die nach § 11 Nr. 5 an und für sich steuerpflichtigen Gewinne aus Spekulationsgeschäften nehmen hier freilich eine Sonderstellung ein: Spekulationsverluste können nur insoweit vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, als ihnen Gewinne in gleicher Höhe gegenüberstehen. — Auch sonst konnte der Schanzsche Einkommensbegriff nicht in vollem Umfange verwirklicht werden; sollte das Gesetz nicht in höchstem Maße ungerecht wirken, so mußte man bestimmte einmalige Vermögenszugänge, die nicht als verbrauchbares Einkommen zu betrachten sind, steuerfrei lassen. Der § 12 zählt diese nicht zum steuerbaren Einkommen gehörenden Kapitalerwerbungen und sonstigen Bezüge erschöpfend auf. Wichtig

ist hier vor allem die Freistellung der bereits vom Erbschaftsteuergesetz erfaßten einmaligen Vermögensanfälle, sowie allgemein der Ausstattungen und Aussteuern.

Unter der Herrschaft des Quellenprinzips, das die Steuerpflicht auf einige wenige in ihrem Ertrage im allgemeinen gleichbleibende Einkünfte beschränkte, konnte der Besteuerung ohne Härten der mutmaßliche Ertrag des Jahres zugrunde gelegt werden, in welchem das Einkommen bezogen wurde; für das auch einmalige, vorher nicht zu übersehende Einnahmen erfassende Reichseinkommensteuergesetz mußte das Prinzip der Vorherbesteuerung des voraussichtlich bezogenen Einkommen mit dem der Nachbesteuerung der tatsächlich erhaltenen Beträge vertauscht werden. Nach § 29 Abs. I erfolgt die Veranlagung für ein Kalenderjahr[1]) nach dem steuerbaren Einkommen, das der Steuerpflichtige in diesem Zeitraum bezogen hat. Um aber den Fiskus vor Zinsverlusten zu bewahren, und gleichzeitig die Zahlung der hohen Gesamtabgabe auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, und dem Steuerpflichtigen dadurch eine bessere Wirtschaftsführung zu ermöglichen, führt der § 42 das System der vierteljährlichen Vorauszahlungen[2]) in anteilmäßiger Höhe der zuletzt festgestellten Steuerschuld ein.

c) Der Steuertarif des ursprünglichen Reichseinkommensteuergesetzes (vom 29. März 1920) war mit seinen 51 verschiedenen Stufen unübersichtlich und schwerfällig; in seiner allzu raschen Progression (schon von 17 000 Mk. an wurde der Satz von 25 % erreicht) trug er der Geldentwertung nicht genügend Rechnung. Die 24000 Mk.-Novelle (vom 24. März 1921), nach welcher die Veranlagungen für 1920 und 1921 durchgeführt worden sind, ließ erst bei einem steuerbaren Einkommen von über 24000 Mk. eine Besteuerung von mehr als 10 % eintreten und verminderte die Zahl der Progressionsstufen auf 10. Der Höchstsatz von 60 % trat bei einem Einkommen von über 400 000 Mk. ein. Der im Laufe des Jahres 1921 weiter fortschreitenden Geldentwertung trug die Novelle vom 20. Dezember 1921 durch eine neue Tariferleichterung Rechnung (die aber bedauerlicherweise nicht mehr für die Besteuerung des im Jahre 1921 bezogenen Einkommens wirksam geworden ist). Weitere Tarifherabsetzungen brachte die Novelle vom 20. Juli 1922, die aber vermutlich bald wieder überholt sein werden. Die auf S. 49 stehende Tabelle gibt eine Uebersicht über die Ausgestaltungen und Wirkungen des z. Z. (August 1922) geltenden Einkommensteuertarifs.

Vom steuertechnischen Standpunkt aus ist gegen diesen Tarif nichts einzuwenden. Wirtschaftlich wird man es allerdings als verfehlt ansehen müssen, bis zu einem Höchstsatz von 60 % heraufzugehen[3]) und das Existenzminimum mit 10 % zu belasten. Freilich sieht der § 26 gewisse Abzüge von der Steuer

---

1) Die Novelle vom 20. Dezember 1921 hat den unpraktischen Unterschied zwischen „Kalenderjahr" und „Rechnungsjahr" vollständig beseitigt; dadurch ist das Gesetz erheblich vereinfacht worden.

2) Das Gesetz unterschied bis zur Novelle vom 20. Dezember 1921 sehr unklar zwischen vorläufiger und endgültiger Steuerschuld; hiernach konnte es zweifelhaft sein, ob der Grundsatz der Vor- und Nachveranlagung oder beide galten.

3) Der freilich durch das hier, wie überhaupt in den Tarifen des Reichssteuerrechts meist angewandte System der „Durchstaffelung" (Anstoßsystem) niemals vollständig erreicht wird; vgl. Spalte VI der Tabelle.

| Steuersatz | Progressionsstufen | Zu entrichtende Steuer für die Stufe | Tatsächliches Einkommen | Zu entrichtende Steuer insgesamt | Gesamtbelastung in % |
|---|---|---|---|---|---|
| 10 % | von den ersten 100 000 Mk. | 10 000 | 100 000 | 10 000 | 10,00 |
| 15 % | „ „ weiteren 50 000 „ | 7 500 | 150 000 | 17 500 | 11,67 |
| 20 % | „ „ „ 50 000 „ | 10 000 | 200 000 | 27 500 | 13,75 |
| 25 % | „ „ „ 50 000 „ | 12 500 | 250 000 | 40 000 | 16,00 |
| 30 % | „ „ „ 150 000 „ | 45 000 | 400 000 | 95 000 | 23,75 |
| 35 % | „ „ „ 200 000 „ | 70 000 | 600 000 | 165 000 | 27,50 |
| 40 % | „ „ „ 200 000 „ | 80 000 | 800 000 | 245 000 | 30,62 |
| 45 % | „ „ „ 500 000 „ | 90 000 | 1 000 000 | 335 000 | 33,50 |
| 50 % | „ „ „ 1 000 000 „ | 500 000 | 2 000 000 | 835 000 | 41,75 |
| 55 % | „ „ „ 1 000 000 „ | 550 000 | 3 000 000 | 1 385 000 | 49,17 |
| 60 % | von den Beträgen über 3 000 000 Mk. | | | | |

vor, entsprechend der zur Familiensteuergemeinschaft gehörenden Personenzahl (je 480 Mk. für den Steuerpflichtigen und seine Ehefrau, je 960 M. für jedes minderjährige Kind, aber nur, wenn das Einkommen 100 000 Mk. bzw. 300 000 Mk. nicht übersteigt). Diese Sätze sind schon bei kleinen Einkommen unzulänglich, um einen angemessenen Ausgleich des Familienmehrverbrauchs zu bewirken. Bei mittleren Einkommen wirken sie in ihrer Bedeutungslosigkeit lächerlich. Gerade bei der auf dem Prinzip der Gesamtveranlagung sämtlicher Haushaltungsmitglieder beruhenden Einkommensbesteuerung muß eine wirklich fühlbare Entlastung der kinderreichen Familien stattfinden, wenn die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen richtig berücksichtigt werden soll. Von der im Abs. II des § 26 vorgesehenen Befugnis der Verwaltungsbehörden, die Steuer bei wesentlicher Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen durch besondere (!) wirtschaftliche Verhältnisse zu ermäßigen, wird praktisch nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht werden können. Ein Ausgleich für die allzu geringen Abzüge des § 26 Abs. I ist in diesem Härteparagraphen nicht zu erblicken.

Besondere, durch die Umgestaltung des Tarifs weniger einschneidende Ermäßigungsvorschriften enthalten die §§ 23—25 für die Fälle, in denen die Versteuerung einer e i n m a l i g e n Einnahme in voller Höhe zu Ungerechtigkeiten führen würde. (Entlohnung für mehrjährige Tätigkeit, außerordentliche Waldnutzungen, Lotteriegewinne usw.).

Unter die Steuererleichterungsvorschriften ist auch der § 44 des EinkStGes. zu zählen, nach welchem die Kapitalertragsteuer ganz oder teilweise auf die geschuldete Einkommensteuer anzurechnen oder gegebenenfalls bar zu erstatten ist, wenn der Steuerpflichtige über 60 Jahre alt oder erwerbsunfähig oder nicht bloß vorübergehend behindert ist, seinen Lebensunterhalt durch eigenen Erwerb zu bestreiten. Die durch die Novellen vom 20. Dezember 1921/20. Juli 1922 wesentlich vereinfachte Bestimmung (bei Einkommen bis zu 25 000 Mk. findet 100 %ige, bei Einkommen bis zu 50 000 Mk. 50 %ige Anrechnung statt) genügt weder hinsichtlich des Umfanges des durch die Erleichterung begünstigten Personenkreises noch hinsichtlich der Einkommensgrenzen, innerhalb deren die Anrechnung stattfinden kann.

d) Die §§ 31—38 enthalten die für die Höhe der zu entrichtenden Steuer sehr wichtigen Bestimmungen über die „Ermittlung des steuerbaren Einkommens“ aus den 'einzelnen Einnahmequellen. Systematisch sind diese Vorschriften ein Ausbau, teilweise auch eine Abwandlung der Wertermittlungsbestimmungen der AO. (§§ 137—161). Der Gewinn aus selbstbewirtschaftetem Grundbesitz (§ 32), aus Gewerbe- oder Bergbaubetrieb (§ 33) ist durch Vergleich von Einnahmen und Ausgaben und unter Wertvergleichung des Betriebskapitals am Beginn und am Schluß des Veranlagungszeitraums festzustellen; bei ordnungsmäßiger Buchführung ist der buchmäßige Gewinn im allgemeinen maßgebend. Der durch die Novelle vom 24. März 1921 eingefügte § 33a läßt für die Bewertung von Gegenständen des Betriebsvermögens wahlweise den Anschaffungs-(Herstellungs)preis unter Berücksichtigung von Absetzungen für die Abnutzung oder den (niedrigeren) gemeinen Wert zu. Hier wird, ebenso wie in dem mit § 33a in enger Verbindung stehenden § 59a (Bildung steuerfreier Rücklagen zur Ersatzbeschaffung von Betriebsgegenständen) von der anfechtbaren Voraussetzung ausgegangen, der dauernde gemeine Wert bleibe hinter den augenblicklich übermäßig hohen Anschaffungspreisen zurück. Die Differenz zwischen Anschaffungspreis und dauerndem gemeinen Wert wird als „Mehrkosten“ bezeichnet. Diese Mehrkosten können entweder aus den steuerfreien Rücklagen des § 59a bestritten oder, falls solche nicht gebildet sind, als Werbungskosten in Abzug gebracht werden. Die vom Reichsminister der Finanzen erlassene Ausführungsverordnung zu § 59a [1]) setzen die zulässige Höhe dieser Mehrkosten schematisch fest und führen ein jedenfalls für kleine Betriebe allzu kompliziertes Verrechnungsverfahren ein. Die Lösung des für das gesamte Steuerrecht ausschlaggebenden Problems der Einstellung auf die dauernd und ungleichmäßig fortschreitende Geldentwertung ist zwar hier zum erstenmal von der Gesetzgebung versucht worden; ein materiell befriedigendes Ergebnis kann aber in den §§ 33a und 59a nicht erblickt werden; die Paragraphen tragen allzusehr den Charakter eines Kompromisses zwischen den widerstreitendsten Interessen. Immerhin ist die Aufstellung eindeutiger Regeln, nach denen sich die beteiligten Steuerpflichtigen richten können, schon als Fortschritt zu bezeichnen.

e) Grundsätzlich wird die vom Steuerpflichtigen zu zahlende Einkommensteuer an Hand einer von ihm abzugebenden Steuererklärung ermittelt, die über die Höhe der von ihm im Veranlagungszeitraum bezogenen Einkünfte und der geltend gemachten gesetzlich zulässigen Abzüge, sowie über die in Betracht kommenden persönlichen Verhältnisse Auskunft zu geben hat. Soweit die Steuerschuld nicht durch die oben erwähnten vierteljährlichen Vorauszahlungen bereits getilgt ist, muß sie binnen vier Wochen nach Zustellung des Steuerbescheids entrichtet werden. Abweichend ist die Entrichtung der Einkommensteuer vom Arbeitslohn geregelt. Von der Erwägung ausgehend, daß der lohnauszahlende Arbeitgeber ein geringeres Interesse an Steuerhinterziehung hat als der Arbeitnehmer, daß ferner bei ersterem die

1) Vgl. Zentralblatt 1921 S. 658 und Reichssteuerblatt 1921 S. 302; dazu Anweisung, Reichssteuerblatt S. 335.

Kontrolle verwaltungstechnisch leichter ist als bei letzterem, erfaßt das Reichseinkommensteuergesetz die vom Arbeitseinkommen zu entrichtende Steuer „an der Quelle“ [1]). Der dem Lohnabzug unterworfene Arbeitnehmer erhält bei jeder Lohnauszahlung nur den um 10 % gekürzten Lohnbetrag, freilich unter pauschaler Berücksichtigung der für ihn und seine Familienmitglieder zu gewährenden Ermäßigungen (§ 26) und der nach § 13 zulässigen Abzüge für Werbungskosten usw. Durch dieses Verfahren soll erreicht werden, daß bei geringeren, das Existenzminimum nicht überschreitenden Einkommen die im Gesetz vorgesehene Durchführung der formellen Veranlagung nicht vorgenommen zu werden braucht; hier gilt bei ordnungsmäßiger Einbehaltung des Lohnabzugs die Steuer als getilgt. Zweifellos bietet dieses Verfahren für die Verwaltungsbehörden und für die Lohnempfänger erhebliche Vorteile, die schon jetzt stärker in Erscheinung getreten wären, wenn die Bestimmungen über die Durchführung des Abzugs und die Höhe der Minderungen für Familienmitglieder und Werbungskosten nicht fortdauernd geändert worden wären. Dadurch aber, daß infolge der Lohnkürzung die Arbeitnehmer selbst keine Steuern zu zahlen haben und wirtschaftlich stets mit dem um 10 % gekürzten Lohn rechnen müssen, wird die Umwandlung der eigentlich vom Steuerpflichtigen (Arbeitnehmer) zu tragenden Einkommensteuer in eine den Arbeitgeber belastende Lohnsteuer beschleunigt. Eine auf das Existenzminimum gelegte Steuer von 10 % kann gar nicht ohne Ab- oder Rückwälzung getragen werden, und der Lohnabzug, welcher die Steuerzahlung für den nach dem Gesetz Steuerpflichtigen selbst unbemerkt vollzieht, verwischt die vom Gesetz eigentlich gewollte Belastung vollständig.

## 2. Die Körperschaftssteuer.

Gesetz vom 30. März 1920, geändert durch Gesetz vom 8. April 1922; dazu Gesetz über vorläufige Zahlungen auf die Körperschaftssteuer vom 26. März 1921.

a) Das Körperschaftssteuergesetz ist eine Ergänzung des Einkommensteuergesetzes; es trifft Bestimmungen über die Besteuerung derjenigen Personen, deren subjektive Steuerpflicht nicht im Einkommensteuergesetz geregelt ist. Auch gesetzestechnisch sind beide Gesetze eng miteinander verbunden; die Vorschriften über die Zerlegung des Gesamteinkommens (auch das Körperschaftssteuergesetz hat das Quellenprinzip zum Teil aufgegeben) in einzelne Einkommensquellen, über abzugfähige Werbekosten [2]) und unzulässige Abzüge, die gerade für Erwerbsgesellschaften besonders wichtigen Bestimmungen über die Wertermittlung des steuerbaren Einkommens, endlich die Regelung der steuerlichen Behandlung von Aufwendungen für Kleinwohnungsbau und von Ersatzbeschaffungskonten (§§ 59 und 59a des EinkStGes.) finden

1) Diese an Grundsätze des englischen Rechts angelehnte quellenmäßige Erfassung der Steuer hat mit der oben charakterisierten quellenmäßigen Zerlegung des Gesamteinkommens, die das Reichseinkommensteuerrecht teilweise aufgegeben hat, nichts zu tun.

2) Vom Einkommen der Körperschaftssteuerpflichtigen dürfen allerdings Aufwendungen nicht abgezogen werden, durch die die steuerpflichtige Vereinigung ihre satzungsgemäßen Zwecke erfüllt; an und für sich stellen derartige Aufwendungen eine auf besonderem Verpflichtungsgrunde beruhende dauernde Last dar, die nach § 13 I Nr. 2 EinkStGes. abzugsfähig wäre.

im Bereich des Körperschaftssteuergesetzes unmittelbar sinngemäße Anwendung. Subjektive und objektive Steuerpflicht, Veranlagung, Erhebung und Vorauszahlung der Steuer sind in beiden Gesetzen vielfach nach gleichen Grundsätzen geordnet. Schließlich ist in der Tarifausgestaltung des Körperschaftssteuergesetzes in gewissem Umfange auch die Einkommensteuerbelastung derjenigen natürlichen Personen modifiziert, die aus den Einkünften körperschaftssteuerpflichtiger Rechtssubjekte Erträge beziehen.

b) Subjektiv steuerpflichtig sind zunächst alle juristischen Personen (ebenso alle Berggewerkschaften), ferner alle nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen, Anstalten, Stiftungen und andere Zweckvermögen, deren Einkommen nicht unmittelbar bei einer anderen (natürlichen oder juristischen) Person versteuert wird. Liegt der Sitz und der Ort der Leitung einer körperschaftssteuerpflichtigen Person im Ausland, so ist diese nur beschränkt, d. h. nur mit ihrem Einkommen aus inländischem Grundbesitz oder Gewerbebetrieb steuerpflichtig. Von der Körperschaftssteuer sind diejenigen an und für sich steuerpflichtigen Personen befreit, deren Besteuerung dem Reiche keinen Vorteil bringen würde, weil es im Endergebnis für die durch die Steuer entzogenen Mittel direkt oder doch indirekt selbst aufzukommen hätte; ebenso sind Einkünfte, die für mildtätige oder gemeinnützige Zwecke verwendet werden, nicht zur Versteuerung heranzuziehen. Schließlich dienen einige Befreiungsvorschriften der Vermeidung von unzweckmäßiger Doppelbesteuerung (vgl. dazu §§ 2, 4, 6, 7, 19 d. Ges.). Die Höhe des Steuersatzes[1]) ist verschieden für „Erwerbsgesellschaften" einerseits und „die übrigen Steuerpflichtigen" andererseits. Letztere haben 10 % des steuerbaren Einkommens zu entrichten, Erwerbsgesellschaften[2]) dagegen werden zunächst allgemein mit 20 % der Körperschaftssteuer herangezogen; darüber hinaus haben sie 15 % der als Gewinnanteile irgendwelcher Art ausgeschütteten Beträge an das Reich abzuführen. Die infolge dieser Bestimmungen eintretende Doppelbesteuerung des Kapitaleinkommens der nach dem Einkommensteuergesetz steuerpflichtigen natürlichen Personen wird dadurch ausgeglichen, daß ein entsprechender Betrag des Kapitaleinkommens auf die geschuldete Einkommensteuer angerechnet wird[3]). Das gleiche Privileg genießen unbeschränkt körperschaftssteuerpflichtige Personen, in deren Einkommen Anteile am Gewinn einer erhöht steuerpflichtigen Erwerbsgesellschaft enthalten sind (Schachtelgesellschaften!)

Veranlagungszeitraum ist das Geschäftsjahr, subsidiär das Kalenderjahr. Die Reihenfolge der Geschäftsjahre darf nicht unterbrochen werden,

---

1) Die Tarifbestimmungen des Körperschaftssteuergesetzes sind durch das Gesetz vom 8. April 1922 vollständig neu gefaßt worden. Neben der Erhöhung des Grundsteuersatzes für Erwerbsgesellschaften (20 statt 10 v. H.) ist vor allem das bisherige Zuschlagssystem einfacher gestaltet, das früher nach dem Verhältnis von Grundkapital zur Gewinnausschüttung gestaffelt war.

2) Was unter diesen Begriff fällt regelt das Gesetz in § 11 Abs. III in der Fassung des Gesetzes vom 8. April 1922; in der Hauptsache handelt es sich um sämtliche Gesellschaften des Handels- und Bergrechts.

3) Bei einem steuerbaren Einkommen bis zu 300 000 Mk. erfolgt die Anrechnung in voller Höhe des Zuschlags (15 %); bis zu 2 000 000 Mk. Einkommen werden 12½ %, darüber hinaus nur 10 % angerechnet.

wohl aber braucht das einzelne Geschäftsjahr nicht notwendig den Zeitraum von 12 Monaten zu umfassen. Nach Ablauf des Geschäftsjahres sind die körperschaftspflichtigen Erwerbsgesellschaften verpflichtet, binnen eines Monats 15 % des bilanzmäßigen Reingewinns als vorläufige Zahlung auf die Körperschaftssteuer an das Reich abzuführen. Diese Zahlung wird nach erfolgter Erklärung und durchgeführter Veranlagung auf die im Bescheid ausgewiesene Summe angerechnet, bei Ueberzahlung findet von Amts wegen Barerstattung statt.

### 3. Die Kapitalertragsteuer.

Gesetz vom 29. März 1920.

a) Der Gedanke, das sog. „fundierte" Einkommen (Einkommen aus Grundbesitz, Gewerbebetrieb, Kapital) stärker steuerlich zu belasten, als das durch Arbeit erworbene, ist nicht neu. Die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern nahmen und nehmen in den Steuersystemen der Einzelstaaten einen bevorzugten Platz ein. Das Reich hat dieses Steuerreservat der Unterverbände nicht angegriffen (vgl. LandesSt. Ges. § 8). Eine Vorbelastung des Kapitalvermögens dagegen kannten nur wenige Bundesstaaten (Bayern, Württemberg, Sachsen-Altenburg und Anhalt). Die Gelegenheit, sich ohne wesentliche Schädigung der Einnahmen der Unterverbände eine ertragreiche Steuer zu erschließen, benutzte das Reich; die dritte Etappe der großen Erzbergerschen Finanzreform (März 1920) brachte das Kapitalertragsteuergesetz. Dieses Gesetz ist steuertechnisch weniger eng mit dem Einkommensteuergesetz verbunden als das Körperschaftssteuergesetz; die einzige äußere Beziehung ist in dem oben erwähnten § 44 EinkStGes. zu finden, der zur Ausgleichung der rohen Wirkungen der reinen Ertragssteuer bei geminderter Leistungsfähigheit des kapitalempfangenden Steuerträgers volle oder halbe Anrechnung der Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuer, oder, wenn eine solche nicht geschuldet wird, Barerstattung vorschreibt. Systematisch gehören aber Kapitalertragsteuer und Einkommensteuer eng zusammen. Ein richtiges Urteil über die Einkommensteuerbelastung des deutschen Steuerzahlers kann man nur dann gewinnen, wenn man die doppelte (und, wenn man die Körperschaftssteuer auf die zur Ausschüttung bestimmten Gewinnanteile mit in Betracht zieht, sogar dreifache) Belastung des fundierten Kapitaleinkommens im Auge behält. Freilich führt auch bei dieser Steuer der sehr hohe Einheitssatz von 10 % des Ertrages allmählich dazu, die Abwälzung der Steuer vom Gläubiger auf den Schuldner zu beschleunigen [1]).

b) Der dem Kapitalertragsteuergesetz innewohnende Grundgedanke ist einfach. Jeder Ertrag aus inländischem oder ausländischem Kapitalvermögen, der an einen der Steuerhoheit des Deutschen Reiches unterliegenden Steuerpflichtigen fließt, wird zugunsten des Reiches, zu Lasten des Gläubigers (der vom Gesetz ausdrücklich als Steuerträger bezeichnet wird) mit $^1/_{10}$ seines

1) Dabei braucht der § 8 des Gesetzes: „Eine Vereinbarung, wonach der Schuldner die Steuer zugunsten des Gläubigers übernimmt, ist nichtig" — nicht einmal ausdrücklich umgangen zu werden. Die Anpassung des allgemeinen Zinssatzes an die Belastung durch die Kapitalertragsteuer kann eine solche Schutzbestimmung nicht verhindern.

Rohwertes besteuert, Abzüge irgendwelcher Art für Werbungskosten usw. sind nicht gestattet; auch hier wird die Steuer, um Hinterziehungen zu verhindern, nach Möglichkeit an der Quelle, d. h. bei dem den Ertrag entrichtenden Schuldner erhoben; dieser hat die Kapitalertragsteuer für Rechnung des Kapitalgläubigers an das Reich abzuführen. Eine Abstufung des Steuersatzes nach der Leistungsfähigkeit des Steuerträgers, eine völlige Befreiung von der Steuer aus Billigkeitsgründen kennt das Kapitalertragsteuergesetz selbst nicht.

c) An diesen Grundlinien hat der Gesetzgeber zwar im allgemeinen festgehalten; indessen mußte genau festgestellt werden, was unter steuerpflichtigem Kapitalertrag zu verstehen sei (§ 2), sodann, welche Kapitalgläubiger der Steuer unterworfen werden könnten, ohne Hoheitsrechte anderer Staaten zu verletzen (§ 5), schließlich mußten auch eine Reihe von subjektiven Steuerbefreiungen ausgesprochen werden (§ 3), um nicht Kapitalgläubiger zu belasten, die das Reich schließlich selbst wieder unterstützen müßte. Diese drei Gesichtspunkte sind erst in den überstürzten Reichstagverhandlungen voll hervorgetreten. Die genannten drei Paragraphen sind dadurch mit Stoff überladen worden; sie haben das ganze Gesetz, das aus einer Kette von Verweisungen besteht, unübersichtlicher und unverständlicher gemacht, als es der sehr einfache Grundgedanke erfordert hätte.

α. Für die Steuerpflicht (nicht für die Steuerentrichtung[1]) der Kapitalerträge ist es zunächst ohne Einfluß, ob sie aus einer inländischen oder ausländischen Kapitalanlage stammen, ob sie in einem landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betriebe oder außerhalb eines solchen anfallen, endlich ob sie ausschließlich in Geld bestehen oder ob daneben oder dafür besondere Vorteile oder Entgelte gewährt werden. Nach der erschöpfenden (!) Aufzählung in § 2 des Gesetzes sind kapitalertragssteuerpflichtig: die Erträge eines Unternehmens (Dividenden, Zinsen, Ausbeuten, Gewinne aus Aktien, Kuxen, Genußscheinen, Anteilen der Reichsbank, von Gesellschaften aller Art und Genossenschaften), Anleihezinsen, auf die Prämienreserve von Versicherungsunternehmungen entfallende Zinsen, vereinbarte Zinsen von Forderungen (gesetzliche Zinsen nur bei längerem Bestand der Forderungen), Erträge aus Grund-, Renten- und Hypothekenschulden (Amortisationsbeträge dieser Schulden sind nicht kapitalertragssteuerpflichtig), vererbliche Rentenbezüge, schließlich Diskontbeträge von Wechseln und Anweisungen, soweit es sich bei letzteren um Kapitalanlagen handelt.

β. § 3 des Gesetzes zählt in 10 Nummern, die ihrerseits wieder in Unterabschnitte zerfallen, die subjektiven Steuerbefreiungen auf. Um ein Bild davon zu geben, in welcher Richtung sich die Befreiungen im allgemeinen bewegen, seien aus ihrer Zahl genannt: Oeffentliche Sparkassen (für Geschäfte des eigentlichen Sparkassenverkehrs), Universitäten, Hochschulen und ähnliche Anstalten und Stiftungen, für die bei Unzulänglichkeit ihrer Mittel eine öffent-

1) Die Steuer für Zinsen aus ausländischen Kapitalanlagen und für Diskontbeträge sind vom Gläubiger auf Grund einer Steuererklärung zu entrichten; im übrigen entrichtet und haftet im allgemeinen der Schuldner.

lich-rechtliche Körperschaft einstehen muß, mildtätige oder gemeinnützige Anstalten, Berufsvertretungen (privatrechtliche jedoch nur soweit sie keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgen), Unternehmungen, die der Anschaffung und Darleihung von Geld dienen, wirtschaftlich zu schützende Gesellschaften, öffentlich-rechtliche Körperschaften, die Träger der öffentlichen Versicherung, Schachtelgesellschaften mit mindestens $^1/_5$ Kapitalbeteiligung usw. Für die Durchführung der Befreiungsvorschriften ist es jedoch die Regel, daß die Steuer zunächst bezahlt werden muß und dann ein Erstattungsanspruch auf Rückzahlung entsteht. Ausnahmen von diesem Verfahren, das den vollen Eingang der Steuer sichern soll, sind zulässig.

### 4. Vermögen- und Vermögenszuwachssteuer[1]).

Gesetz vom 8. April 1922; dazu Besitzsteuergesetz vom 3. Juli 1913; Gesetz über das Reichsnotopfer vom 31. Dezember 1919, abgeändert durch Gesetz betr. die beschleunigte Veranlagung und Erhebung des Reichsnotopfers vom 22. Dezember 1920 und durch Gesetz zur Abänderung der Gesetze über das Reichsnotopfer und die Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs vom 6. Juli 1921.

a) Die ersten Reichssteuergesetze, welche sich mit dem Vermögen und dem Vermögenszuwachs beschäftigten, waren der Wehrbeitrag und das Besitzsteuergesetz von 1913. In den verschiedenen außerordentlichen Kriegsabgaben wurden Vermögen und Vermögenszuwachs wahllos belastet. Die Reform von 1919 brachte als Abschluß dieser Entwickelung die theoretisch den gesamten Kriegsgewinn bis zum 30. Juni 1919 erfassende Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs und das Gesetz über das Reichsnotopfer, eine einmalige Abgabe vom Vermögen nach dem Stande vom 31. Dezember 1919, die allerdings ihre Wirkungen auf einen Zeitraum von 30 Jahren erstreckt hätte. Der Reichsnotopferstichtag (31. 12. 19) war auch für die Feststellung des Endvermögens zur Ermittelung des nach dem Besitzsteuergesetz steuerpflichtigen Vermögenszuwachses (vom 1. Januar 1917 bis 31. Dezember 1919) maßgebend. Mit Recht wurde in der Folgezeit betont, es sei ein Unding, den Stand des Vermögens an einem beliebigen Tage für eine Abgabe zugrunde zu legen, die den Steuerpflichtigen tatsächlich während eines Menschenalters belasten würde. Auch das Besitzsteuergesetz erschien mit seinem niedrigen Tarif und den der Geldentwertung in keiner Weise Rechnung tragenden Wertermittelungsvorschriften für die Zukunft nicht mehr brauchbar, seine Anpassung an das neue Steuersystem und an die geänderten wirtschaftlichen Verhältnisse war unbedingt erforderlich. Aus diesen Erwägungen entstanden das Vermögensteuergesetz, welches die Zukunftsbelastung des Reichsnotopfers in sich aufnahm und dieses in eine laufende Vermögensteuer mit dreijähriger Neuveranlagung verwandelte, und das Vermögenszuwachssteuergesetz, welches das Besitzsteuergesetz der Gegenwart entsprechend umgestaltete und die Besteuerung des Vermögenszuwachses in engste Verbindung mit der Vermögensbesteuerung bringen sollte. Beide Gesetze können hier gemeinsam behandelt werden.

Das Vermögenszuwachssteuergesetz nimmt teilweise unmittelbar auf das

1) Ueber die systematisch in diesem Abschnitt zu behandelnde Zwangsanleihe vgl. den Nachtrag am Schluß des Aufsatzes.

Vermögensteuergesetz Bezug. Der Wert des Vermögens (Anfangs- und Endvermögen) wird nach den gleichen Grundsätzen ermittelt, die Vermögenszuwachssteuer wird gleichzeitig mit der Vermögensteuer in dreijährigen Zwischenräumen veranlagt[1]), die Vorschriften des Vermögensteuergesetzes über Ausgleichspflichten im Innenverhältnis für Hausgut- und Fideikommißbesitzer, Ehegatten und Vorerben gelten entsprechend für das Vermögenszuwachssteuergesetz. Auch die Bestimmungen über die subjektive Steuerpflicht[2]) der natürlichen Personen (juristische Personen sind für ihren Vermögenszuwachs nicht steuerpflichtig), die Zusammenrechnung des Vermögens eines Ehepaares, die Freigrenzen und Altersprivilegien und die Durchführung der Veranlagung sind in beiden Gesetzen aneinander angelehnt.

b) Für beide Gesetze wird das steuerfreie Vermögen in Zwischenräumen von drei Jahren jeweils neu festgestellt. Der ermittelte Betrag dient für die Vermögensbesteuerung unmittelbar als Unterlage, zur Ermittelung des Vermögenszuwachses wird das Vermögen am Ende des dreijährigen Zeitraums (Endvermögen) mit der vorhergehenden Vermögensaufstellung verglichen (Anfangsvermögen); der Ueberschuß des Endvermögens über das Anfangsvermögen bildet die Grundlage für die Vermögenszuwachsbesteuerung. — Aehnlich wie im Einkommensteuergesetz wird das gesamte steuerbare Vermögen in seine Bestandteile (Grund-, Betriebs-, sonstiges Vermögen) zerlegt. Auszuscheiden sind Hausrat, Abfindungsansprüche an öffentliche Kassen aller Art, sowie Kapitalabfindungen auf öffentlich-rechtlicher, teilweise auch auf bürgerlich-rechtlicher Grundlage. Von dem zunächst festgestellten Roh vermögen sind zur Ermittelung des Rein vermögens die den Wert des Vermögens mindernden Schulden und dauernden Lasten abzuziehen, darüber hinaus kann für die Ermittelung des Vermögenszuwachses auch der reine Betrag eines unter das Erbschaftssteuergesetz fallenden Erwerbes vom Endvermögen abgesetzt werden.

Die Wert ermittlungsvorschriften der AO., auf die im allgemeinen verwiesen ist, sind in wichtigen Punkten ergänzt, freilich durch sehr unbestimmt und allgemein gehaltene Klauseln, die der Geldentwertung Rechnung tragen sollen und doch gleichzeitig die Unmöglichkeit dartun, diese unbestimmten Faktoren durch fest umgrenzte juristische Begriffe richtig zu bestimmen. „Die Vermögensgegenstände sind jeweils unter Berücksichtigung der allgemeinen Wirtschaftsverhältnisse zu bewerten.“ Bei Feststellung des dauernden Ertragswertes von Grundstücken und des Durchschnittswertes von Wertpapieren soll auf die letzten drei Jahre zurückgegriffen werden, für Betriebsvermögen, das nach § 139 Abs. 2 AO. im allgemeinen mit dem Anschaffungs- oder Herstellungspreis einzusetzen ist, „hat eine abweichende Bewertung stattzufinden, wenn und soweit infolge der Entwickelung der Wirtschaftsverhältnisse ein

1) Die erste Veranlagung für die Vermögensteuer wird nach dem Stande vom 31. Dezember 1922 erfolgen. Das hier festgestellte Vermögen gilt als Anfangsvermögen für die erste Veranlagung zur Vermögenszuwachssteuer, die nach dem Vermögensstande vom 31. Dezember 1925 stattfinden wird.

2) Für den Umfang der beschränkten oder unbeschränkten subjektiven Steuerpflicht nach dem Vermögensteuergesetz und für die subjektiven Steuerbefreiungen kann im allgemeinen auf die oben ausführlicher wiedergegebenen Bestimmungen des Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragsteuergesetzes verwiesen werden.

höherer dauernder Wert anzunehmen ist". Bei Vergleichung des Anfangs- und Endvermögens zur Feststellung des steuerbaren Vermögenszuwachses muß nach ausdrücklicher, vom Reichstagsausschuß in das Gesetz gebrachter Vorschrift die „innere Kaufkraft der Mark" an den beiden Zeitpunkten berücksichtigt werden. Alles dies setzt eine Fülle von „näheren Anweisungen" des Reichsministers der Finanzen voraus, der außerdem noch allgemein ermächtigt worden ist, „in Ausnahmefällen, in denen die Ermittelung des Vermögenswertes besondern Schwierigkeiten begegnet, durch Vereinbarung mit dem Steuerpflichtigen die Steuer in einem Pauschbetrage festzusetzen".

c) Die Tarife beider Gesetze sind auf der Grundlage einer Freigrenze nach dem Anstoßsystem aufgebaut. Vermögenssteuerpflichtig ist nur der 100 000 Mk. übersteigende Teil des auf volle Tausende nach unten abgerundeten Vermögens. Die jährliche Steuer beträgt für natürliche Personen 1 vom Tausend für die ersten 250 000 Mk. des steuerpflichtigen Vermögens und steigt für die Vermögensbeträge über 25,1 Millionen Mk. bis auf 10 vom Tausend an. Die übrigen Steuerpflichtigen haben jährlich 1,5 vom Tausend des steuerpflichtigen Vermögens zu entrichten. Der Vermögenszuwachs wird nur dann besteuert, wenn er 100 000 Mk. übersteigt und das Endvermögen mehr als 200 000 Mk. beträgt. Die Steuer beträgt bis zu 200 000 Mk. steuerpflichtigen Vermögenszuwachses 1 % und steigt für die 6 Millionen übersteigenden Beträge bis zu 10 % an. Beide Gesetze sehen Ermäßigungen für über 60 Jahre alte oder erwerbsunfähige Personen vor; das Vermögensteuergesetz kennt überdies noch Steuererleichterungen bei zwei oder mehr Kindern und bei besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen, die die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen erheblich mindern.

d) Die Veranlagung erfolgt auf Grund einer vom Steuerpflichtigen abzugebenden Erklärung durch schriftlichen Bescheid. Für die Entrichtung ist Ratenzahlung vorgesehen.

e) Die Einfügung des Reichsnotopfers in das Vermögensteuergesetz soll in folgender Weise geschehen: Die Abgabe wird von natürlichen Personen nur zu $^1/_3$, bei notopferpflichtigen Vermögen von über 1 027 000 Mk. zu $^2/_5$, mindestens aber in Höhe von 10 % des abgabepflichtigen Vermögens bis zum 31. Dezember 1922 erhoben. Der Rest des geschuldeten Reichsnotopfers wird in einen jährlichen bis 1938 zu erhebenden Zuschlag in Höhe von 100 bis 200 % der Vermögenssteuer verwandelt. Steuerpflichtigen, die bereits mehr als die hiernach zu entrichtenden Beträge auf das Reichsnotopfer eingezahlt haben, wird der Ueberschuß bar (oder in Schatzanweisungen) erstattet unter Verzinsung vom 1. Januar 1920 an. Diese Regelung läuft im wesentlichen darauf hinaus, daß kleinere Vermögen zwar den größten Teil des Reichsnotopfers alsbald zu entrichten haben, aber von der Vermögensteuer und dem 15jährigen Zuschlag kaum betroffen werden; größere Vermögen erzielen zwar im Augenblick erhebliche Ersparnisse an ihrer Notopferschuld, haben dafür aber größere Beträge in Form des Zuschlags zur Vermögensteuer an das Reich abzuführen. Zum Ausgleich von Härten sind weitgehende Stundungsermächtigungen vorgesehen.

Nichtphysische Steuerpflichtige sind von dem Zuschlag zur Vermögensteuer befreit. Statt dessen haben bestimmte Gruppen von gewerblichen Unternehmen (die sich im wesentlichen mit den Erwerbsgesellschaften des Körperschaftssteuergesetzes decken) über ihre ursprüngliche Notopferschuld hinaus eine weitere Abgabe in Höhe der Hälfte des Reichsnotopfers zu entrichten.

### 5. Die Erbschaftssteuern.

Gesetz vom 10. September 1919.

a) Das Reichserbschaftssteuergesetz der Vorkriegszeit (3. Juni 1906/3. Juli 1913) wurde als erstes der den Besitz treffenden Reichssteuergesetze in der Erzbergerschen Finanzreform einer völligen Umgestaltung unterworfen. Die wichtigsten damals vorgenommenen Neuerungen waren: Ausdehnung der Besteuerung auf den Erwerb von Todes wegen (und ihm gleichstehende freigebige Zuwendungen) durch Ehegatten und Abkömmlinge, Einführung einer die Hinterlassenschaft als Ganzes treffenden Nachlaßsteuer, Erhöhung der Steuersätze für die Erbanfall- und Schenkungssteuer unter Berücksichtigung des bereits beim Erwerber vorhandenen Vermögens, Ersetzung des Schenkungsbegriffes durch den der „freigebigen Zuwendung“. Die Hineinarbeitung dieser Gesichtspunkte in das bestehende Erbschaftssteuerrecht machte eine größere Anzahl von bisher nicht vorhandenen Sonderbestimmungen, vor allem Steuerbefreiungen und -erleichterungen für nahe Angehörige notwendig, die, übereilt gearbeitet, das Gesetz in seinen Einzelheiten widerspruchsvoll machten und für die wissenschaftliche Auslegung und praktische Anwendung unüberwindliche Schwierigkeiten boten. Der Zweck der Nachlaßsteuer, das Vermögen des Erblassers einer nachträglichen Steuerkontrolle zu unterwerfen, wird heute durch das neugeschaffene periodische Vermögensteuergesetz besser erfüllt, als es die verwaltungstechnisch von den eigentlichen direkten Steuern meist getrennte Erbschaftssteuer je vermöchte. Die Tarife des geltenden Erbschaftssteuerrechts sind im Verhältnis zu den heutigen Geldverhältnissen stark überspannt. Alles dies wird in absehbarer Zeit eine abermalige grundlegende Veränderung des Reichserbschaftssteuerrechts notwendig machen; daher ist es überflüssig, an dieser Stelle auf Einzelheiten des Reichserbschaftssteuergesetzes vom 10. September 1919 einzugehen [1]).

b) Das Gesetz umfaßt drei verschiedene, innerlich zusammenhängende Steuern, die Nachlaßsteuer, die Erbanfallsteuer und die Schenkungssteuer.

α. Die Nachlaßsteuer ist eine von 1—5 % gestaffelte Abgabe vom Vermögen des Erblasser nach dem Stande des Todestages. Der Bestand und der Wert des steuerbaren Vermögens ist nach ähnlichen Grundsätzen zu ermitteln wie für die Vermögensbesteuerung. Vermögen, das durch den Tod einem Dritten unmittelbar anfällt (vor allem Versicherungen auf den Todesfall), muß dem steuerpflichtigen Nachlaß hinzugerechnet werden. Die Steuer ist aus dem Nachlaß zu entrichten und kann bei der Wertberechnung von Erb- und Pflichtteilen, sowie von Vermächtnissen und Auflagen abgezogen werden. Bei

1) Der wesentliche Inhalt der durch das Gesetz vom 20. Juli 1922 inzwischen erfolgten Aenderung ist im Nachtrag am Schluß des Aufsatzes dargestellt.

der im Familienverbande häufigsten Erbfolge: Ehegatte — Ehegatte — gemeinschaftlicher Abkömmling, findet beim zweiten Erbfall eine vollständige oder halbe Anrechnung der Nachlaßsteuer statt, wenn der zweite Erbfall dem ersten innerhalb kürzerer Zeit (10 bzw. 15 Jahre) folgt.

β. Die Erbanfallsteuer ist eine Bereicherungssteuer, die demjenigen auferlegt ist, welcher durch Erwerb von Todes wegen Vermögensvorteile erlangt. Ihre Höhe ist zunächst abhängig von der Höhe des Betrages, um welchen der Erwerber bereichert ist. Der Tarif ist nach der Höhe des steuerpflichtigen Erwerbes in 10 Staffeln eingeteilt, die auf der Freigrenze von 500 (bei näheren Verwandten 5000) Mk. von 20 000 Mk. bis zu 1 500 000 Mk. aufsteigen. Der Prozentsatz, welcher auf den einzelnen Stufen vom steuerpflichtigen Erwerbe erhoben wird, ist aber verschieden hoch, je nachdem der Erwerber zum Erblasser in näheren oder entfernteren persönlichen Beziehungen stand. In den 6 Klassen des § 26 sind in erster Linie Kinder und Ehegatten vor den Aszendenten, danach die Verwandten in auf- und absteigender Linie vor den Seitenverwandten, schließlich die in einem Verwandtschafts- oder Schwägerschaftsverhältnis zum Erblasser Stehenden vor den Nichtverwandten begünstigt. In der Steuerklasse I (Kinder [auch uneheliche] und Ehegatten des Verstorbenen) steigen die Steuersätze von 4—35 %, in der Steuerklasse VI („alle übrigen Erwerber") von 15—70 %. Die hiernach berechnete Steuer kann sich schließlich noch durch prozentuale Zuschläge (1—100 %) erhöhen, wenn der Erwerber bereits eigenes Vermögen im Betrage von mehr als 100 000 Mk. besitzt. Da hiernach u. U. mehr als 100 % des Erwerbes fortgesteuert würden, ist ausdrücklich bestimmt, daß dem Erwerber mindestens ein Zehntel des Anfalls steuerfrei verbleiben muß.

Zuwendungen an das Reich und an die Länder sind steuerfrei; Gemeinden, Kirchen, gemeinnützige oder mildtätige Stiftungen haben 10 % Erbanfallsteuer zu entrichten. Für nahe Familienangehörige bestehen gewisse Steuererleichterungen. Bis zum Jahre 1935 wird die Erbanfallsteuer allgemein um einige Prozent ermäßigt.

γ. Durch die Besteuerung von Schenkungen (denen „freigebige Zuwendungen unter Lebenden gleichstehen, soweit der Bedachte durch sie auf Kosten des Zuwendenden mit dessen Willen bereichert wird") soll verhindert werden, daß Vermögensbestandteile durch Rechtsgeschäft unter Lebenden der Erbanfallsteuer entzogen werden. Die Schenkungssteuer wird in gleicher Höhe wie die Erbanfallsteuer erhoben. Auch die Steuerbefreiungen und -ermäßigungen finden sinngemäße Anwendung. Darüber hinaus sind von der Schenkungssteuer u. a. befreit: Haushaltungsausstattungen an Abkömmlinge, Zuwendungen zum Zweck des angemessenen Unterhalts oder der Ausbildung des Bedachten, Ruhegehalte und ähnliche Zuwendungen an Angestellte, schließlich übliche Gelegenheitsgeschenke. — Das gegenwärtig geltende Schenkungssteuerrecht ist m. E. einer Verbesserung dringend bedürftig; der hier neueingeführte unklare Begriff der „freigebigen Zuwendung" hat jetzt schon bei den Verwaltungsbehörden, teilweise auch in der Literatur, erhebliche Verwirrung geschaffen.

## II. Die Verkehrsbelastung.

### 6. Die Umsatzsteuern.

Gesetz vom 24. Dezember 1919 geändert durch Gesetz vom 8. April 1922.

Den Anfang des Reichsumsatzsteuerrechtes bildet der 1916 als Tarif-Nr. 10 des Reichsstempelgesetzes (an Stelle des aufgehobenen Checkstempels) eingeführte Warenumsatzstempel in Höhe von 0,1 %. Durch das Gesetz vom 26. Juli 1918 wurde diese indirekte Verkehrsabgabe, die mit der Stempelbesteuerung nur lose Beziehungen aufwies, zu einer allgemeinen Umsatzsteuer in Höhe von 0,5 % ausgebaut, die durch das jetzt noch geltende, neuerdings erheblich abgeänderte Gesetz vom 24. Dezember 1919 abermals bedeutend erweitert wurde. Nicht mit Unrecht hat man die Umsatzsteuer mit den Generalakzisen des Mittelalters und der neueren Zeit verglichen. Grundsätzlich wird jede Leistung auf jeder Produktionsstufe von jedem selbständigen Unternehmer von der Abgabe erfaßt. Belastet ist im Endergebnis der Verbraucher, auf welchen die von den einzelnen Steuerpflichtigen auf früheren Stufen des wirtschaftlichen Werdegangs entrichteten Beträge nach dem Willen des Gesetzes unbemerkt abgewälzt werden sollen. Die hierdurch hervorgerufene sehr starke Verbrauchsverteuerung selbst unentbehrlicher Artikel, gegen die vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus erhebliche Bedenken bestehen, muß gegenüber den grade jetzt ins Auge fallenden Vorteilen dieser Steuer (große Erträge, einfache Veranlagung, keine verwaltungstechnische Inanspruchnahme des Steuerträgers, selbsttätige Anpassung an den sinkenden Geldwert) in den Kauf genommen werden. Das finanzielle Ergebnis wird noch besser als bisher sein, wenn sich Steuerpflichtige und Veranlagungsbehörden erst vollständig auf die zahlreichen formellen Neuerungen (vor allem Buchführungspflichten) eingestellt haben werden, und wenn eine wirksame Kontrolle unsicherer Abgabeschuldner durch fachkundige Beamte durchgeführt werden kann. Die bei Einführung des Umsatzsteuergesetzes geäußerten Befürchtungen, durch die jede Produktionsstufe belastende Steuer würde die vertikale Betriebskonzentration allzusehr beschleunigt werden, scheinen sich nicht in allzuschädigendem Maße verwirklicht zu haben.

Der Steuerrechtswissenschaft bietet das Umsatzsteuergesetz deshalb besondere Schwierigkeiten, weil es mit einer Reihe von Grundbegriffen arbeitet, die bisher von der Rechts- und Gesetzessprache in teilweise erheblich abweichender Bedeutung verwendet wurden (z. B. „gewerbliche und berufliche Tätigkeit“, „Entgelt“, „Lieferung“, „Leistung“, „unmittelbarer Besitz“). Diese Begriffe allein aus dem bisherigen Recht erläutern zu wollen, ohne ihre besondere Funktion im Rahmen des Umsatzsteuergesetzes zu beachten, ist verfehlt. Ebenso ist es nicht einfach, der Umsatzsteuer den ihr gebührenden Platz im finanzwissenschaftlichen System anzuweisen; verwaltungstechnisch stellt sie sich als periodische mit Deklarationszwang ausgestattete Veranlagungssteuer auf das gesamte Geschäftsrohergebnis eines bestimmten Zeitabschnittes dar, materiellrechtlich muß an ihrem Charakter als indirekter Steuer auf den einzelnen

steuerpflichtigen Verkehrsakt (Leistungsaustausch) festgehalten werden, volkswirtschaftlich weist sie große Aehnlichkeit mit den Verbrauchsabgaben auf.

a) Wer selbständig eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Inland gegen Entgelt ausübt, ist subjektiv umsatzsteuerpflichtig. Handel und Urerzeugung fallen unter das Gesetz, ebenso die freien Berufe jeder Art. Ob die Absicht vorhanden ist, durch die Tätigkeit Gewinn zu erzielen, ist gleichgültig. In kurzer, allerdings nicht ganz zutreffender Formulierung kann man sagen: jeden „Unternehmer", im weitesten Sinn des Wortes, trifft die Umsatzsteuerpflicht. Beamte, Angestellte, Arbeiter und Gesinde (denen die Selbständigkeit mangelt) unterliegen für ihre Leistungen keiner Abgabepflicht, ebensowenig die Ausübung öffentlicher Gewalt (da hier keine gewerbliche Tätigkeit vorliegt).

Das Umsatzsteuergesetz kann — so paradox es zunächst klingen mag — nur dann gerecht wirken, wenn es möglichst wenige Ausnahmen zuläßt, denn nur unter dieser Voraussetzung belastet es den gesamten Verkehr gleichmäßig und vermeidet wirtschaftlich gefährliche Begünstigungen einzelner Unternehmer oder Produktionszweige. Subjektiv steuerfrei sind daher im wesentlichen nur öffentliche Korporationen für im allgemeinen Interesse betriebene wirtschaftliche Unternehmungen, ausschließlich gemeinnützige oder wohltätige Unternehmen, die durchschnittlich geringere Entgelte für ihre Leistungen verlangen als gleichartige Erwerbsunternehmungen, und endlich private Bildungsanstalten, die unter staatlicher Aufsicht stehen und aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

b) Steuerobjekte sind nach dem Wortlaut des Gesetzes „Lieferungen und sonstige Leistungen" der oben genannten Unternehmer. Deutlicher wird die Struktur des Gesetzes, wenn man den Verkehrsakt des „Leistungsaustausches" als Objekt der Umsatzsteuer ansieht, denn sowohl Leistung wie Gegenleistung sind notwendige Bestandteile der Steuerpflicht; ohne das für die Leistung gegebene Entgelt würde es an einem Maßstab für die Höhe der Abgabe fehlen. Die Umsatzsteuerpflicht des Eigenverbrauchs des Unternehmers aus seinem Betriebe stimmt hiermit scheinbar nicht überein. Man kann, wenn man auf konstruktive Verdeutlichung Wert legt, den steuerpflichtigen Eigenverbrauch als eine fingierte Leistung des Unternehmers an sich selbst gegen das fingierte Entgelt des ortsüblichen Wiederverkaufspreises auffassen. — Objektiv steuerpflichtig sind endlich Lieferungen auf Grund von Versteigerungen, selbst wenn der Auftraggeber keine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausübt.

Die dem Umsatzsteuergesetz bekannten Befreiungen von der objektiven Steuerpflicht zerfallen im wesentlichen in zwei Gruppen: einmal erschien es nicht angängig, die von anderen Steuergesetzen erfaßten Verkehrsakte[1]) gleichzeitig noch der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen; sodann erwies es sich aber doch als notwendig, in einigen wenigen Fällen Berufs- und Produktionszweige, deren Schutz im allgemeinen Interesse geboten erschien, von der Umsatzsteuer frei zu stellen: Diesem Gesichtspunkt verdanken z. B. die Steuer-

1) Vgl. hierzu die folgenden Nummern der vorliegenden Darstellung.

befreiungen des Einfuhrhandels (die durch die Novelle vom 8. April 1922 allerdings erheblich eingeschränkt sind), der ärztlichen Hilfeleistungen für Krankenkassen, gewisser genossenschaftlicher Leistungen, der im eigenen Haushalt verbrauchten Erzeugnisse der Kleingarten-, -vieh- und -landwirtschaft ihre Entstehung. In diese Gruppe ist auch das Steuerprivileg des sog. reinen Handels zu rechnen, durch das verhindert werden soll, daß durch eine für manche Lieferungen wirtschaftlich unentbehrliche Kette von Zwischenhändlern gewisse Produkte durch die Umsatzsteuer übermäßig verteuert werden. In solchen Fällen sind nur die Lieferungen derjenigen Unternehmer steuerpflichtig, die den unmittelbaren Besitz übertragen.

c) Als Maßstab für die Berechnung der neuerdings auf 2 % erhöhten allgemeinen Umsatzsteuer dienen grundsätzlich die vereinnahmten Entgelte (Isteinnahmen); nur ausnahmsweise kann im Interesse vereinfachter Berechnung die Versteuerung nach den bewirkten Leistungen (Solleinnahmen) gestattet werden. Am Schlusse eines jeden Kalenderjahrs (Steuerabschnitt) hat der Unternehmer die Summe der steuerpflichtigen Entgelte in einer Steuererklärung dem Finanzamt anzugeben, das ihn darauf zur Steuer durch einen Umsatzsteuerbescheid veranlagt. Der geschuldete Steuerbetrag ist binnen zweier Wochen nach Bekanntgabe des Bescheides zu entrichten.

Durch die Novelle vom 8. April 1922 ist auch für die Umsatzsteuer das schon bei der Einkommensteuer erwähnte System der vierteljährlichen Vorauszahlungen eingeführt worden; der Steuerpflichtige hat für jedes Kalendervierteljahr eine sog. Voranmeldung abzugeben und eine entsprechende Vorauszahlung zu leisten. Uebersteigt die in der endgültigen Veranlagung ausgewiesene Summe die Vorauszahlungen um mehr als 20 %, so erhöht sich die Steuer um 10 % des überschießenden Betrages.

d) Mit der allgemeinen Umsatzsteuer sind eine Reihe von Sondersteuern in der Weise verbunden, daß für Leistungen bestimmter Gegenstände, die auf eine besondere Leistungsfähigkeit des Endabnehmers (Steuerträgers) schließen lassen, auf einer bestimmten Produktionsstufe, die für eine Kontrolle besonders geeignet ist, eine über den Satz von 2 % erhöhte Umsatzsteuer erhoben wird. Steuertechnisch sind diese besonderen Umsatzsteuern von der allgemeinen Abgabe scharf geschieden: es bestehen getrennte Buchführungs-, Erklärungs- und Zahlungspflichten. Auch volkswirtschaftlich haben diese vorwiegend den Luxus und Aufwand belastenden Abgaben mit der jeden Gegenstand treffenden Umsatzsteuer wenig zu tun. Im einzelnen enthält das Umsatzsteuergesetz folgende Sonderabgaben:

α. Luxussteuern. Bestimmte, in dem tarifähnlichen § 15 des UmsStGes. näher aufgeführte Gegenstände des hauswirtschaftlichen Gebrauches, die entweder mit Rücksicht auf den Stoff oder die Art der Bearbeitung oder mit Rücksicht auf ihren Verwendungszweck für mehr oder weniger überflüssige Luxusgegenstände angesehen werden, unterliegen beim „Hersteller" einer erhöhten Umsatzsteuer von 15 %. Eine kürzere Liste ähnlicher Gegenstände, deren steuerliche Belastung im Anfangsstadium der Produktion nicht angängig erschien (Schmuck, Originalwerke der Plastik, Malerei usw., Antiquitäten,

Blumen usw.) enthält der § 21; diese Artikel werden bei der Abgabe an den Verbraucher (Kleinhandel) mit der erhöhten Umsatzsteuer von 15 % belastet. Auch Privatpersonen sind u. U. für entgeltliche Lieferungen bestimmter Waren luxussteuerpflichtig. Der Reichsrat kann die Liste der steuerpflichtigen Luxusartikel (— nach dem Umsatzsteuergesetz treibt wohl jeder deutsche Haushalt Luxus —) verändern und anderen Produktionsstufen als der Herstellung oder dem Kleinhandel die Entrichtung der höheren Abgabe auferlegen. Verbrauchern, die Luxusartikel für gewerbliche oder im allgemeinen Interesse liegende Zwecke erwerben, wird ein dem Unterschied zwischen der allgemeinen und erhöhten Umsatzsteuer entsprechender Betrag vergütet; ebenso finden zum Schutze des Exporthandels mit Luxusartikeln Vergütungen statt.

β. Einer erhöhten Umsatzsteuer von 10 % unterliegen die Vermietung von möblierten Zimmern in Gasthäusern, Pensionen oder Privathäusern zu vorübergehendem Aufenthalte, wenn das tägliche Entgelt mindestens 40 Mk. beträgt (Beherbergungssteuer), die Aufbewahrung von Geld und Wertsachen aller Art (Depotsteuer) und die Vermietung von Reittieren (Tattersallsteuer).

γ. Mit einer erhöhten Abgabe ist endlich die Uebernahme von Anzeigen aller Art, soweit sie sich nicht auf öffentliche Wahlen beziehen, belastet. Diese Anzeigensteuer betrug bisher im allgemeinen 10 %; durch die Novelle vom 8. April 1922 ist sie auf 5 % ermäßigt worden. Für Zeitschriften und Zeitungen gilt ein bedeutend niedrigerer, nach der Höhe der für Anzeigen vereinnahmten Entgelte gestaffelter Tarif (1—4 %). Für die Veranlagung, Erhebung und Kontrolle der zuletzt aufgeführten Steuern sind teilweise sehr einschneidende Vorschriften ergangen, die es ermöglichen sollen, den Eingang der erhöhten Abgaben in der Einführungszeit unbedingt zu sichern. Vor allem sind die Buchführungspflichten beim Handel mit luxussteuerpflichtigen Gegenständen gegenüber den Aufzeichnungspflichten für die allgemeine Umsatzsteuerpflicht bedeutend verschärft. Die praktische Durchführung der Luxussteuer erfordert eine beim Verwaltungsbeamten nicht unbedingt vorauszusetzende Waren- und Materialkunde und wird durch das dauernde Entstehen von nach Möglichkeit luxussteuerfrei gehaltenen Ersatzmustern noch bedeutend erschwert.

Die geplante erhöhte Umsatzsteuer auf Schlemmerlokale (Luxusgaststättensteuer) ist nicht Gesetz geworden.

### 7. Die Grunderwerbsteuer.

Gesetz vom 12. September 1919.

Vor der Erzbergerschen Finanzreform wurden bei jedem Grundeigentumswechsel vom Reich, der Mehrzahl der Bundesstaaten und meist auch von den Gemeinden Abgaben erhoben, die auf den verschiedensten Gesetzen beruhend eine sehr unübersichtliche, verwaltungstechnisch unpraktische Lage geschaffen und zu einer im Interesse der Einheitlichkeit des deutschen Grundstücksmarktes unerwünschten Ungleichmäßigkeit in der steuerlichen Belastung geführt hatten ($^2/_3$—$6^1/_2$ %). Die Vereinheitlichung des Grunderwerbsteuer-

rechts in der Hand des Reiches sollte diesem weniger eine besonders ergiebige Einnahmequelle eröffnen, als der auf die Dauer unerträglichen Ungleichartigkeit des Rechtszustandes in den verschiedenen Teilen Deutschlands ein Ende machen. Das neue Gesetz brachte daher weniger grundsätzliche Neuerungen als die meisten andern Abgabengesetze der letzten Jahre, lehnte sich vielmehr eng an die bisherige Tarifnummer 11 des Reichsstempelgesetzes und an das Zuwachssteuergesetz von 1911 an. Auch die steuerliche Belastung des Grundstückmarktes durch die neugefaßte Abgabe ist, selbst unter Berücksichtigung der zulässigen Zuschläge der Länder, nicht in gleichem Maße vergrößert worden, wie dies auf anderen Gebieten der Fall war. — Aufbau und Anwendung des Gesetzes sind im allgemeinen einfach; schwierige Einzelfragen ergeben sich hauptsächlich bei den in Grunderwerbsteuersachen häufigen Umgehungsfällen; obwohl das Gesetz selbst eine Reihe von Schutzbestimmungen enthält, muß von den Finanzbehörden oft die bekannte Umgehungsvorschrift der AO. (§ 5) zur Verhinderung unerlaubter Steuerersparungen herangezogen werden.

a) Die Steuer wird grundsätzlich beim Eigentumsübergang an inländischen Grundstücken[1]) erhoben. Maßgebend ist der dingliche Erwerb; ein obligatorisches Veräußerungsgeschäft führt nur dann zur Steuerpflicht, wenn der Eigentumsübergang binnen Jahresfrist noch nicht erfolgt ist. Zwischen- oder Kettengeschäfte sind selbst dann steuerpflichtig, wenn der Eigentumsübergang an den Letztberechtigten stattgefunden hat.

Neben dieser beim Eigentumsübergang erhobenen Abgabe besteuert das Gesetz in Perioden von je 20 Jahren den dauerhaften Grundbesitz der toten Hand. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Kirchen und gemeinnützigen Vereine, Stiftungen und Anstalten sind von dieser Abgabe (nicht aber von der Steuer bei Neuerwerb) befreit. Von der Besitzwechselabgabe kennt das Gesetz nur Befreiungen bei Uebergängen im engeren Familienverband, durch Erbgang oder Schenkung, sowie bei Grundstückserwerbungen oder -austausch für im allgemeinen Interesse liegende Zwecke (Flurbereinigung, Kleinwohnungsbau, Grünanlagen). Geringwertige Objekte (im Werte bis zu 150 Mk.) sind von der Steuer ganz befreit; beim Erwerb durch unbemittelte Personen, die nicht gewerbsmäßige Grundstückshändler sind, kann die Steuer auf die Hälfte ermäßigt werden; bei gewerbsmäßiger Güterschlächterei wird dagegen eine erhöhte Steuer erhoben. Subjektive Steuerbefreiungen genießen Kriegsteilnehmer und Kriegshinterbliebene.

b) Als Steuer**maßstab** dient der **gemeine Wert** des Grundstücks; an dessen Stelle tritt der Veräußerungspreis, wenn er höher ist als der gemeine Wert. Bei Zwangsversteigerung gilt das Meistgebot als Veräußerungspreis. Für Hypotheken-(usw.)gläubiger, die zur Rettung ihrer Forderung gezwungen sind, ein Grundstück durch Zwangsversteigerung zu erwerben, dient nur der ihre Forderung übersteigende Teil des Wertes als Grundlage für die Steuerberechnung.

1) Berechtigungen, auf welche die Vorschriften des bürgerlichen Rechts über Grundstücke Anwendung finden, werden auch steuerlich gleich behandelt; ausgenommen sind unbewegliche Bergwerksanteile.

c) Die **Reichssteuer** beträgt 4%; die Länder und mit ihrer Genehmigung auch die Gemeinden sind befugt, für ihre Rechnung **Steuerzuschläge** von insgesamt höchstens 2% zu erheben; diese Zuschläge werden gemeinsam mit der Reichssteuer verwaltet.

d) Die Steuerverwaltungsbehörde erhält Kenntnis von einem grunderwerbsteuerpflichtigen Rechtsvorgang durch Mitteilung seitens der in Anspruch genommenen Behörden, Beamten oder Notare, subsidiär auch durch Anzeige des an einem steuerpflichtigen Rechtsvorgange Beteiligten. Zur Sicherung des Steuereingangs ist bestimmt, daß die grundbuchmäßige Eintragung erst dann erfolgen darf, wenn dem Grundbuchamt eine Bescheinigung der Steuerbehörde darüber beigebracht ist, daß die Steuer gestundet oder sichergestellt sei oder nicht zur Erhebung gelange. Die Veranlagung erfolgt durch Bescheid an den Steuerpflichtigen, nach dessen Bekanntgabe der ausgewiesene Betrag binnen zwei Wochen zu entrichten ist. Hierzu sind Veräußerer und Erwerber gesamtschuldnerisch verpflichtet; die Verwaltungsbehörde hat also die Wahl, an welche von beiden Parteien sie sich zunächst halten will.

### 8. Die Kapitalverkehrsteuern.

Kapitalverkehrsteuergesetz vom 8. April 1922.

Die Besteuerung des Kapitalverkehrs beruhte bisher im wesentlichen auf den Tarifnummern 1—4 und 9 des Reichsstempelgesetzes. Durch das Kapitalverkehrsteuergesetz sind diese Bestimmungen vereinheitlicht und weiter ausgebaut, ihre Sätze größtenteils erhöht worden. Das in vielen Fällen verwaltungstechnisch unpraktische System der Urkundenverstempelung ist teilweise aufgegeben worden. Die Neuregelung konnte z. Z. um so eher erfolgen, als das Reichsstempelgesetz ohnedies den allgemeinen Vorschriften des Reichssteuerrechts vor allem der AO. angepaßt werden mußte und seine Abänderung in einzelnen Punkten auch im Hinblick auf den Ausbau des übrigen materiellen Reichssteuerrechtes erforderlich erschien [1]. — Die von der Regierung geplante Gewerbeanschaffungssteuer, welche dazu dienen sollte, den vom Umsatzsteuergesetz nicht betroffenen Uebergang eines Gewerbebetriebes im ganzen von einer Hand zur andern steuerlich zu belasten, ist vom Reichstag nicht zum Gesetz erhoben worden.

Das Kapitalverkehrsteuergesetz zerfällt in vier Unterabschnitte, die im wesentlichen die Belastung folgender Verkehrsakte einzeln regeln:

1. Die Errichtung von Gesellschaften oder der Erwerb von Gesellschaftsrechten durch Leistungen des ersten Erwerbers (**Gesellschaftsteuer**).
2. Die Neuausgabe bestimmter für steuerpflichtig erklärter Urkunden (**Wertpapiersteuer**).
3. Anschaffungsgeschäfte, die sich auf bestimmte börsenmäßig gehandelte Gegenstände beziehen (**Börsenumsatzsteuer**).
4. Die Gewährung von Vergütungen durch Kapitalgesellschaften an die zur Ueberwachung ihrer Geschäftsführung verfassungmäßig bestellten Personen (**Aufsichtsratsteuer**).

1) So mußte beispielsweise die sog. Talonsteuer (Tar. Nr. 3 A RStGes.) bei Einführung der Vermögensteuer aufgegeben werden.

Für diese vier Einzelsteuern sind im V. Teil des Gesetzes gemeinsame verwaltungstechnische Vorschriften über Entrichtung und Sicherung der Steuer und die auf die Zuwiderhandlung gesetzten (sehr hohen!) Strafen erlassen. Wirtschaftlich gehören die genannten Abgaben deshalb zusammen, weil sie in ihrer Gesamtheit die reichssteuerliche Belastung des vom Umsatzsteuergesetz freigelassenen Kapitalverkehrs regeln. Der wesentliche Inhalt der einzelnen Teile des Gesetzes sei hier kurz geschildert.

a) Die Gesellschaftsteuer soll in der Hauptsache die Errichtung neuer oder die Erweiterung bestehender Gesellschaften treffen. Für die Besteuerung werden 3 Gruppen von Gesellschaften unterschieden, deren Abgabepflicht verschieden voneinander geregelt ist.

α. Unter die erste Gruppe der Kapitalgesellschaften fallen Erwerbsgesellschaften mit einem festen Grundkapital und meist frei übertragbaren Mitgliederanteilen; eine der Höhe des Anteils entsprechende Haftung der Mitglieder bildet die Regel (Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaft auf Aktien, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die Reichsbank usw.). Bei diesen Gesellschaften unterliegt der Steuer der Erwerb von Gesellschaftsrechten durch den ersten Erwerber, gleichgültig, ob dieser Erwerb durch vereinbarte oder freiwillige Zahlungen und sonstige Leistungen, durch Darlehnshingabe oder ohne Gegenleistung erfolgt. Steuerschuldner ist die Gesellschaft unter Nebenhaftung desjenigen, der durch den besteuerten Rechtsvorgang Rechte und Pflichten erwirbt. Der Steuersatz beträgt 7½ % vom Wert des Gegenstandes, der im allgemeinen nach dem Werte der für den Erwerb der Mitgliedschaftsrechte gemachten Gegenleistung berechnet wird. Für Aktien, deren Gewinnanteil auf 7 und deren Liquidationsanteil auf 120 % des Nennbetrages beschränkt ist, tritt Steuerermäßigung auf 5 % ein. Zahlungen, die an bestimmte, im allgemeinen Interesse schutzwürdige Kapitalgesellschaften (Reichsbank, Kolonialgesellschaften) oder zur Behebung einer wirtschaftlichen Notlage (Zubußen an Gewerkschaften zur Deckung von Unglücksschäden usw.) geleistet werden, unterliegen nur einer dreiprozentigen Abgabe. Subjektiv steuerfrei sind bestimmte Kapitalgesellschaften, deren Erträge ausschließlich im allgemeinen Interesse verwendet werden. Für Aktien mit erhöhtem Stimmrecht ist eine laufende, mit der Zahl der gewährten Stimmen steigende Abgabe zu entrichten.

β. Bei anderen Erwerbsgesellschaften (Juristische Personen und Personenvereinigungen des Privatrechts, die Erwerbszwecke verfolgen und nicht Kapitalgesellschaften sind, in der Hauptsache offene Handelsgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, nicht rechtsfähige Vereine) werden Urkunden besteuert, die über die Errichtung einer solchen Gesellschaft, den Beitritt neuer Gesellschafter, die Erhöhung von Einlagen und die Ueberlassung von Gesellschaftsrechten an andere Personen aufgenommen worden sind. Steuerschuldner ist, wer die Aufnahme der Urkunde veranlaßt oder die Urkunde vollzogen hat; daneben haftet der Berechtigte für die Steuer. Der allgemeine Satz beträgt 5 v. Tausend; für einzelne Urkunden sind Mindestsätze von 100 oder 200 Mk. vorgeschrieben. Im Rahmen

dieser Bestimmungen wird auch die Kapitalbeteiligung oder -erhöhung durch einen stillen Gesellschafter zur Steuer herangezogen (5 v. Tausend vom Werte der Einlage oder Erhöhung, mindestens aber 50 Mk.)

γ. Die Feststellung oder Anerkennung von Satzungen oder Gesellschaftsverträgen sonstiger juristischer Personen oder Personenvereinigungen (zu denen auch die eingetragenen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften gehören) unterliegt einer festen Steuer von 50 Mk., die für bestimmte Genossenschaften auf 20 Mk. ermäßigt oder ganz erlassen wird.

b) Durch die Wertpapiersteuer werden die erstmalige Ausgabe festverzinslicher inländischer Wertpapiere und ferner ausländische Aktien und Genußscheine, die ins Inland gelangen, steuerlich erfaßt. Steuerschuldner ist, wer das die Steuerpflicht begründende Rechtsgeschäft vorgenommen hat. Daneben haften alle durch diese Geschäfte unmittelbar Berechtigten und darüber hinaus jeder hinsichtlich der Steuerschuld nicht gutgläubige spätere Erwerber des Wertpapiers. Als Steuermaßstab dient gewöhnlich der Nennbetrag, subsidiär der Veräußerungspreis. Die Steuer ist für die einzelnen in Frage kommenden Wertpapiere von 0,50 bis 7,50 Mk. für je 100 Mk. abgestuft. Reine Umtauschgeschäfte sind steuerfrei.

c) Die Börsenumsatzsteuer belastet nicht nur den Verkehr an der Börse oder unter börsenmäßigen Bedingungen, sie trifft sämtliche Anschaffungsgeschäfte, die sich auf (im einzelnen näher aufgeführte) im allgemeinen börsenmäßig gehandelte Gegenstände beziehen. Geschäfte über Waren sind indessen (im Gegensatz zu Wertpapieren, einschließlich ausländischer Zahlungsmittel) nur dann börsenumsatzsteuerpflichtig, wenn die Geschäftsbedingungen einer Börse zugrunde liegen. Steuerfrei sind vor allem Anschaffungsgeschäfte über ausländische Zahlungsmittel im Werte von nicht mehr als 3000 Mk., gewisse Tauschgeschäfte, vom Erzeuger getätigte Warenverkäufe, endlich die schon von der Gesellschaft- oder Wertpapiersteuer betroffenen Ersterwerbsgeschäfte. Subjektive Steuerpflicht und Steuersatz sind verschieden geregelt, je nachdem es sich um „Händler-, Kunden- oder Privatgeschäfte“ handelt. Bei ersteren sind sämtliche Vertragsteilnehmer Händler [1]); subjektiv steuerpflichtig ist hier der Veräußerer; der Steuersatz bewegt sich zwischen 10 und 50 Pfennigen für je 1000 Mk. des vereinbarten Preises. Bei Kundengeschäften, d. h. Geschäften zwischen einem Händler und einer Privatperson, ist der Händler Steuerschuldner, gleichgültig ob er Veräußerer oder Erwerber ist; die Steuer steigt von 20 Pfg. auf 3 Mk. an. Alle übrigen Geschäfte (Privatgeschäfte) bewirken Gesamtschuldnerschaft beider Vertragsteile; für diese Geschäfte schwankt der Steuersatz zwischen 40 Pfg. und 6 Mk. Für den Kommissions- und Arbitrageverkehr gelten besondere Bestimmungen. Neu ist die Besteuerung der Einräumung von Bezugsrechten, die mit 1,50 Mk. für je 100 Mk. verhältnismäßig sehr hoch belastet ist.

Um der Gefahr einer Schädigung des Kapitalverkehrs durch die Börsenumsatzsteuer vorzubeugen, ist die Reichsregierung in gewissem Umfange zur Aufhebung oder Ermäßigung, u. U. auch zur Erhöhung der Steuer befugt.

1) Was unter diesem Ausdruck verstanden wird, sagt § 46 im einzelnen.

d) Der IV. Teil des Kapitalverkehrsteuergesetzes (Aufsichtsratsteuer) bringt keine wesentlichen Neuerungen gegenüber der Tarifnummer 9 des bisherigen Reichsstempelgesetzes. „Tantièmen“ aller Art an Aufsichtsratsmitglieder unterliegen einer Steuer von 20 %. Die Steuer ist für Rechnung der Abgabeschuldner (als solche werden die Personen angesehen, denen die Ansprüche auf Vergütung zustehen) von der Gesellschaft, welche die Tantièmen gewährt, zu entrichten.

### 9. Der Wechselstempel

neugefaßt im Ges. vom 15. Juli 1909, geändert durch das Ges. vom 26. Juli 1918

muß dem Kapitalverkehrsteuerrecht zugerechnet werden. Es gehört zu den wenigen Steuergesetzen, die durch die Nachkriegsgesetzgebung nicht betroffen worden sind, und muß demgemäß nach § 452 AO. dem geltenden Rechtszustand angepaßt und neu veröffentlicht werden. Hierdurch werden vor allem die sehr umfangreichen Strafbestimmungen, teilweise auch die an das Wechselrecht angelehnten Haftungsvorschriften für Akzeptanten, Indossanten usw. vermindert werden.

Das Gesetz belegt gezogene und eigene Wechsel (und ebenso indossable Verpflichtungsscheine und Anweisungen) mit einer vom Aussteller oder vom ersten inländischen Inhaber zu entrichtenden Stempelabgabe, die für Wechsel über 1000 Mk. und mehr auf je 0,60 Mk. für das angefangene Tausend ansteigt. Auf die sonstigen, dem Wechselrecht angepaßten, zum Teil recht komplizierten Einzelvorschriften des schon aus früherer Zeit bekannten Gesetzes einzugehen, erscheint an dieser Stelle nicht erforderlich.

### 10. Das Versicherungssteuergesetz

vom 8. April 1922

verselbständigt im wesentlichen die frühere Tarifnummer 12 des Reichsstempelgesetzes unter teilweiser Erweiterung der steuerpflichtigen Versicherungsarten (Hagel-, Vieh-, Unfall-, Haftpflicht-, Baurisiken-, Baunotversicherungen) und erheblicher Erhöhung fast sämtlicher Steuersätze. Nur noch wenige Versicherungsarten sind nach dem neuen Gesetz von dieser Steuer befreit (Lebensversicherungen über geringfügige Summen, Rückversicherungen, teilweise die Versicherungen nach Maßgabe der Reichsversicherungsordnung, gewisse Krankenversicherungen, Arbeits- und Stellenlosenversicherungen, Versicherungen von Vieh aus kleinen Viehhaltungen, gegen Schaden durch innere Unruhen, Beiträge auf Grund eines Arbeitsvertrags zu Pensions-, Witwen- und Waisenkassen). Bei geringwertigen Rentenversicherungen (bis zu 10000 Mk. Jahresrente) kann im Interesse sozial schutzwürdiger Personen Erstattung der Steuer erfolgen.

Die Steuersätze bemessen sich bei Feuer-, Hauslebens- und Hagelversicherung nach der Versicherungssumme (20 Pfg. für je 1000 Mk.), im übrigen nach den gezahlten Entgelten. Sie beginnen bei 2 % (Vieh-, Kasko-, Lebensversicherung) und steigen über 3 (Transport-, Baurisikenversicherung) und 5 % (Unfall-, Haftpflichtversicherung) bis auf den Höchstsatz von 10 % (Ein-

bruchsdiebstahl und Glasversicherung). Für Baunotversicherungen sollen im Verwaltungswege besondere Bestimmungen unter Berücksichtigung von Billigkeitsgründen getroffen werden. Bei andern als den besonders aufgeführten Versicherungszweigen wird eine einheitliche Steuer von 5 % des Versicherungsentgeltes erhoben. Steuerschuldner (und -träger) ist der Versicherungsnehmer, für dessen Rechnung der Versicherer oder sein Bevollmächtigter die Steuer zu entrichten hat. Zur Durchführung der Steuer besteht Steueraufsicht über Personen, die am Versicherungsgewerbe beteiligt sind.

### 11. Das Rennwett- und Lotteriesteuergesetz

vom 8. April 1922

gehört nur zum Teil dem Steuerrecht an.

I. Die allgemeinen Vorschriften des Rennwettgesetzes nehmen einmal die Bestimmungen des Reichsgesetzes betr. die Wetten bei öffentlich veranstalteten Pferderennen (vom 4. Juli 1905) über den Totalisatorbetrieb in sich auf und sehen außerdem die Konzession der „Buchmacher" vor. Auf dieser Grundlage sind dann die eigentlichen Steuervorschriften aufgebaut. Die am Totalisator gewetteten Beträge werden mit $16\,^2/_3\,\%$, die beim Buchmacher abgeschlossenen Wetten mit 10% zugunsten des Reiches besteuert. Dabei ist es gleichgültig, ob der Totalisatorbetrieb erlaubt oder der Buchmacher zugelassen war. Beide Unternehmungen unterliegen der Steueraufsicht. Die Hälfte des Rennwettsteuerertrages erhalten die Länder, die aber mindestens $^2/_3$ ihres Anteils für Pferdezuchtzwecke verwenden müssen [1]).

II. Das Lotteriesteuergesetz unterscheidet zwischen der Besteuerung von im Inland veranstalteten öffentlichen Lotterien und Ausspielungen und von aus dem Ausland eingebrachten Losen und Spieleinlagen. Erstere unterliegen einer Abgabe in Höhe von 20 % des Nennwerts sämtlicher Lose, die vom Veranstalter mit der Genehmigung und bevor mit dem Losabsatz begonnen wird, zu entrichten ist. Ausspielungen zu ausschließlich mildtätigen Zwecken sind von der Steuer befreit. Ausländische Lose unterliegen mit der Einbringung in das Inland einer Steuer von 1 Mk. für je 4 Mk. Nennwert, die vom ersten Inlandsbesitzer (Verbringer oder Empfänger) binnen drei Tagen nach der Erlangung des inländischen Besitzes zu bezahlen ist.

### 12. Das Kraftfahrzeugsteuergesetz

vom 8. April 1922

bildet zusammen mit dem Frachturkundensteuergesetz (unten Nr. 13) und dem Beförderungssteuergesetz (unten Nr. 14) die Reichsbelastung des Beförderungsverkehrs. Es enthält im wesentlichen die Vorschriften der Tarifnummer 8 des Reichsstempelgesetzes, deren Sätze erhöht sind. Die Steuer wird erhoben bei der Benutzung von Kraftfahrzeugen die zur Beförderung von Personen und Gütern zu Lande dienen. Befreit sind Kleinkrafträder, Gerätezugs- und

1) Der diese Regelung der Ertragsverteilung enthaltende § 16 wird demnächst in das Landessteuergesetz aufgenommen werden.

-betriebskraftfahrzeuge, Feuerlösch-, Kranken-, Wegebau- und Straßenreinigungswagen der öffentlichen Gebietskörperschaften, Kraftfahrzeuge der Wehrmacht und Polizei und beruflich benötigte kleine Wagen im Eigentum von Aerzten. Alle übrigen Kraftfahrzeuge unterliegen einer Jahressteuer, die für Krafträder und Personenkraftwagen nach der Anzahl der Pferdestärken, für Kraftomnibusse, Lastkraftwagen und Zugmaschinen nach dem Eigengewichte berechnet wird. Die einzelnen Abgaben schwanken zwischen 100 und 2000 Mk. Der Eigenbesitzer ist verpflichtet vor der Benutzung des Fahrzeugs eine Steuerkarte zu lösen, die spätestens drei Tage vor Ablauf zu erneuern ist. Diese Karte dient ihm gegenüber den mit der Kontrolle beauftragten Beamten als Quittung über die bezahlte Steuer. Für Probefahrten wird gegen Bezahlung einer besonderen Abgabe (2000 Mk., für Krafträder 300 Mk. für das Jahr) ein Probefahrtkennzeichen erteilt.

Nach einer demnächst gleichfalls in das Landessteuergesetz hineinzuverarbeitenden Bestimmung müssen die Länder eine Wegebenutzungssteuer durch andere als Kraftfahrzeuge erheben, deren Ertrag für die Zwecke der öffentlichen Wegeunterhaltung zu verwenden ist. Wird eine solche Steuer in Kraft gesetzt, so erhält das Land den vollen verhältnismäßig auf es entfallenden Anteil am Aufkommen der Reichskraftfahrzeugsteuer; vorher wird nur der halbe Betrag überwiesen.

### 13. Das Frachturkundensteuergesetz.

Der einzige von der neueren Gesetzgebung nicht verselbständigte Teil des Reichsstempelsteuergesetzes ist die Tarifnummer 6 mit dem dazugehörenden Teil V (§ 43—45) und den allgemeinen Bestimmungen des Teil XII. § 90 des Kapitalverkehrsteuergesetzes ermächtigt den Reichsfinanzminister die angeführten Bestimmungen als „Frachturkundensteuergesetz" zu veröffentlichen unter Anpassung an den vor allem durch die AO. geschaffenen Rechtszustand. Das dürfte in der nächsten Zeit erfolgen; damit wird das Reichsstempelgesetz vollständig aufgehoben sein.

Nach der z. Z. noch geltenden Tarifnummer 6 des RStGes. wird eine Stempelabgabe von Frachturkunden erhoben, „wenn sie im Inland ausgestellt oder behufs Empfangnahme oder Ablieferung der darin bezeichneten Sendung im Inland vorgelegt oder ausgehändigt werden". Die Abgabe schwankt zwischen 5 Pfg. und 6 Mk., je nach dem Inhalt der Frachturkunde. Unterschieden werden mit mehreren Untergruppen Konnossemente und Frachtbriefe im Schiffsverkehr, Frachturkunden im Eisenbahnverkehr und Urkunden über die einzelnen Sendungen im Eisenbahnsammelladungsverkehr der Spediteure. Steuerpflichtig ist im Seeverkehr der Ablader, sonst der Aussteller der Urkunde. Im Eisenbahnverkehr ist der Frachtführer für die Entrichtung der Abgabe verantwortlich. Unterlassen die dazu verpflichteten Personen die Entrichtung der Abgabe, so ist jeder fernere Inhaber des nicht gestempelten Schriftstückes verpflichtet die Stempelabgabe zu bezahlen.

## 14. Das Beförderungssteuergesetz.

Gesetz vom 8. April 1917, dazu Gesetz vom 5. März 1921, zu diesen VO. vom 31. März 1921 und vom 7. Januar 1922.

Neben den besonderen Beförderungssteuern auf Kraftfahrzeuge und Frachturkunden wird seit 1918 eine allgemeine „Verkehrs“steuer erhoben, die neuerdings in der amtlichen Sprache als „Beförderungssteuer“ bezeichnet wird. In diesem Gesetz sind die Bestimmungen der Tarifnummer 7 des Reichsstempelgesetzes (Personenfahrkartenstempel) aufgegangen. Durch das Gesetz vom 5. März 1921 ist die Reichsregierung ermächtigt worden, die Steuer für Beförderung auf Wasserstraßen zeitweise auszusetzen. Von dieser Ermächtigung ist in den oben angeführten Verordnungen für den Binnen-, Küsten- und Seeschiffahrtsverkehr Gebrauch gemacht worden. Die Steuer belastet daher z. Z. in der Hauptsache die Personen- und Güterbeförderung auf dem Landwege. Auch hier hat die Besteuerung durch den Uebergang der Eisenbahnen von den Ländern an das Reich, d. h. an ein mit dem Gläubiger der Beförderungssteuer identisches Rechtssubjekt, erheblich an Bedeutung verloren, da es nach außenhin ziemlich gleichgültig ist, ob der eine Eisenbahnfahrkarte lösende Reisende einen Teil des Fahrgeldes für eine von ihm unbemerkte Reichssteuer entrichtet, oder ob das gesamte Entgeld dem Reichseisenbahnfiskus unmittelbar zugute kommt. Im Hinblick auf die vom Reiche selbst betriebenen Beförderungsunternehmen bildet die Verkehrssteuer nur eine unnütze Komplizierung des Verrechnungswesens. Die Hauptbedeutung der Beförderungssteuer liegt in der Abgabepflicht der P r i v a t unternehmen für Personen- und Güterbeförderung.

Von der Abgabe betroffen wird, abgesehen vom Schiffsverkehr (s. o.) die Beförderung von Personen und Gütern auf Schienenbahnen und auf Landwegen; letztere insoweit als sie „durch eine dem öffentlichen Verkehr dienendes Unternehmen mit motorischer Kraft auf bestimmten Linien mit planmäßigen Fahrten betrieben wird“. Befreiungen bestehen für Schüler-, Arbeiter- und Militärfahrten, für Beförderungen im Interesse der öffentlichen Verwaltung, für den Eisenbahntransport von Kohlen, sowie für bestimmte Beförderungen im Eigeninteresse des Transportunternehmers. Stadtschnellbahnen kann unter besonderen Voraussetzungen Steuerfreiheit gewährt werden. — Steuermaßstab ist der für die Beförderung zu entrichtende Preis. Im steuerpflichtigen, n i c h t öffentlichen Verkehr ist ein dem Preise des öffentlichen Verkehrs entsprechender Betrag der Berechnung zugrunde zu legen. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach Art und Gegenstand der Beförderung; sie beträgt für Personenbeförderung 10—16 %, je nach der Wagenklasse, im Straßenbahnverkehr 6 %; für Gepäcktransport ist eine Abgabe von 12 %, für Güterbeförderung von 7 % zu bezahlen. Der Betriebsunternehmer hat die Abgabe für Rechnung des Steuerschuldners zu entrichten. Im Innenverhältnis zwischen Unternehmer und Steuerschuldner gilt die Steuer als Teil des Beförderungspreises.

### III. Die Belastung durch Zölle und inländische Verbrauchsabgaben.

Der in diesem Abschnitt zu behandelnde Teil des materiellen Reichssteuerrechts hat durch die Gesetzgebung der Kriegs- und Nachkriegszeit keine so einschneidenden grundsätzlichen Veränderungen erfahren, wie etwa die Besitz- und Verkehrsbelastung. Eine Neuregelung des deutschen Zollrechts steht in nächster Zeit bevor. Die sonstigen Verbrauchsabgaben sind durch die Gesetzgebung des April 1922 zum größten Teil auf der früheren gesetzlichen Grundlage in ihren Tarifen erhöht worden. Bei allen hier in Frage kommenden Gesetzen fehlt aber die Anpassung an den durch die AO. geschaffenen Rechtszustand, die im Laufe der kommenden Jahre nach § 452 AO. durchgeführt werden wird. Diese im wesentlichen redaktionelle Neufassung wird die Verbrauchssteuergesetze vor allem von den sehr ins einzelne gehenden Strafbestimmungen, teilweise auch von grundsätzlichen Vorschriften über die Haftung des Steuerpflichtigen und anderer Personen sowie der steuerpflichtigen Gegenstände selbst, von allgemeinen Bestimmungen über die Steueraufsicht und Sicherung entlasten; die Hauptbedeutung der Einzelgesetze wird dann in ihrem materiellrechtlichen Inhalt liegen. Auf diesen soll daher in der folgenden zusammenfassenden Uebersicht allein eingegangen werden.

1. Das Zollrecht ist der bisher von der neueren Gesetzgebung am wenigsten berührte Teil des materiellen Reichssteuerrechts. Seine Grundlage bilden auch heute noch die allerdings in Einzelheiten erheblich veränderten Vorkriegsgesetze: das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 und das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902 nebst dem zugehörigen Zolltarif. Ersteres enthält die allgemeinen Grundsätze des deutschen Zollrechts, das gesamte Zollverwaltungs- und -strafrecht. Das Zolltarifgesetz mit Tarif regelt in der Hauptsache die Grundsätze, nach welchen Zollabgaben von einzelnen Waren erhoben werden, und bestimmt die Höhe der Zölle für die verschiedenen Gegenstände, die in dem rund 1000 Nummern umfassenden Zolltarif planmäßig angeordnet sind. Zur richtigen Anwendung des Zolltarifs dient das „amtliche Warenverzeichnis", das die einzelnen Warenartikel nach ihren handelsüblichen Benennungen alphabetisch aufzählt und die auf jeden derselben anzuwendende Tarifnummer bezeichnet. Ein weiteres Hilfsmittel bildet die „Anleitung für die Zollabfertigung", welche vor allem die Abfertigungsvorschriften und zahlreiche Unterweisungen über die Erkennung und Unterscheidung der einzelnen Waren enthält. — Neben diesen Grundbestimmungen enthalten die einzelnen Verbrauchssteuergesetze vielfach Zollvorschriften für die von den inneren Verbrauchsabgaben betroffenen Gegenstände. Das „Gesetz über die vorübergehende Herabsetzung oder Aufhebung von Zöllen" vom 21. Juni 1921 ermächtigt die Reichsregierung einzelne Warengattungen vorübergehend bei der Einfuhr zu begünstigen. Von dieser Ermächtigung ist bereits verschiedentlich Gebrauch gemacht worden; die unmittelbare Erlaubniserteilung an die Reichsregierung war deshalb notwendig, weil die ständig sich verändernde Wirtschaftslage und vor allem die zollrechtlichen Auswirkungen des Friedensvertrages (Fortfall, teilweise aber auch Aufrechterhaltung der

schen ]

| | |
|---|---|
| g. durch<br>und v. | |
| er (auch<br>n, die aus<br>üben her- | Da |
| cht. | |
| | |
| s welcher<br>kehr tritt. | He |
| rkontrolle<br>gelangt. | Er<br>ve |
| urch amt-<br>aus dem<br>reien Ver-<br>kers. | An<br>de<br>gu |
| en mit Be-<br>ntrollmög-<br>Eingänge),<br>für Steuer-<br>werden;<br>riebseröff-<br>eige; bes.<br>gfabrikat; | Ke<br>ste |
| rprodukte<br>Anweisung<br>ung: Zuk-<br>nisse die<br>ausgeführt<br>ngszucker;<br>er. | Sa<br>wi<br>Zu |
| b 1. April | M |

Zollvertr
lich mac
erheblich
Zollsätze
sprungen
des Zoll
weil ein
ferner b
weise au
lichen 
rungen
teils bes

W
hat auc
und Ma
deutsch
nach 
Nachte
Veränd
tisch a

stimm
teilu

zelne
der 
durch
verkle
nur d
Mit A
steuers
verschä
brauch
Das le
Anpass
prozen
ist bis
die jet
übrigen
hin no
Die Fr

1
2
Aufgeld
deutsch

S. 243. 3

Zollverträge mit den meisten Ländern) im Einzelfall rasches Eingreifen erforderlich machen. Durch das Gesetz vom 8. April 1922 ist schließlich für einen erheblichen Teil der zollpflichtigen Waren eine bedeutende Erhöhung der Zollsätze eingetreten. Diese hauptsächlich fiskalischen Gesichtspunkten entsprungene Maßregel löst die schon vorher erschütterte systematische Einheit des Zolltarifrechts vollends auf. Sie kann im Augenblick hingenommen werden, weil einmal eine Gesamtregelung des Zolltarifs bald erfolgen wird und weil ferner bei der augenblicklichen Wirtschaftslage die früheren Schutzzoll-(teilweise auch Freihandels-)bestrebungen des deutschen Gesetzgebers ohne wesentlichen Einfluß sind. Die während des Krieges geschaffene Einfuhrerleichterungen für gewisse Rohstoffe und Nahrungsmittel sind teils aufgehoben worden, teils bestehen sie noch weiter [1]).

Wie fast alle Länder mit stark erschütterter und schwankender Valuta hat auch das Deutsche Reich zur Anpassung der Einnahmen aus Gewichts- und Maßzöllen (die im Gegensatz zu den Wertzöllen, den Hauptteil des deutschen Zolltarifs ausmachen) an die Geldentwertung die Erhebung eines nach Bedarf veränderlichen Goldaufgeldes beschlossen [2]). Dadurch ist der Nachteil eines jeden Gewichtszollsystems, die Unnachgiebigkeit gegenüber den Veränderungen der wirtschaftlichen Lage, behelfsmäßig, wenn auch schematisch ausgeglichen worden.

Die praktische Einstellung auf die z. Z. für Laien unübersehbaren Bestimmungen des Zollrechts wird Einführern fremder Waren durch die „Erteilung amtlicher Auskunft in Zolltarifangelegenheiten" erleichtert [3]).

2. Die inneren Verbrauchsabgaben. Der Kreis der einzelnen inneren Verbrauchssteuern unterworfenen Objekte ist seit Einführung der Kohlen-, Wein- und Mineralwassersteuer im Kriege nicht mehr erweitert, durch Umwandlung der Branntweinsteuer in das Branntweinmonopol dagegen verkleinert worden. Im Verlauf der Erzbergerschen Finanzreform wurden nur die Abgaben auf Tabak, Zündwaren und Spielkarten erheblich erhöht. Mit Ausnahme der Salz- und Spielkartensteuer sind sämtliche Verbrauchssteuersätze durch die Gesetzgebung vom 8. und 12. April 1922 bedeutend verschärft worden. Die materiellrechtlichen Grundlagen der inneren Verbrauchssteuergesetzgebung sind dagegen im wesentlichen unverändert geblieben. Das legislatorische Hauptproblem besteht für die Verbrauchsabgaben in der Anpassung an den schwankenden Geldwert, durch dessen Veränderungen die prozentuale Belastung der Objekte fortwährend verschoben wird. Eine Lösung ist bisher erst bei den Abgaben auf Kohle, Wein und Tabak gefunden worden, die jetzt auf der Grundlage eines Wertmaßstabes belastet werden. Für die übrigen Objekte wird eine fortdauernde Abänderung des Tarifs auch weiterhin notwendig sein (vgl. Querspalte 3 und 4 der nachstehenden Tabelle). — Die Frage, auf welcher Produktionsstufe der Zugriff des Steuergläubigers am

1) Eine Zusammenstellung findet sich im Reichszollblatt 1920, S. 526 ff.

2) Gesetz über die Zahlung der Zölle in Gold vom 21. Juli 1919; der Prozentsatz des Aufgeldes wird durch Bekanntmachung im Reichsgesetzblatt dem jeweiligen Stande der deutschen Valuta angepaßt.

3) Vgl. § 2 Zolltarifgesetz und Ausführungsbestimmungen im Reichszentralblatt 1906 S. 243.

wirksamsten erfolgen kann, ist jetzt für alle Abgaben mit Ausnahme der Weinsteuer dahin gelöst, daß am Ende des Produktionsprozesses beim Uebergang in den freien Verkehr die steuerliche Erfassung einsetzt (vgl. Spalte 6 der Tabelle). In diesem Augenblick liegt einerseits schon ein fertiges vom Verbrauch mit ziemlicher Sicherheit erfaßtes Objekt vor, das für die Differenzierung der Steuer geeignet ist; andrerseits kann im letzten Stadium der Produktion noch eine Erfassung an der Quelle stattfinden, die wenigstens einige Sicherheit gegenüber Steuerhinterziehungen bietet. Bei Einfuhr steuerpflichtiger Gebrauchsartikel aus dem Ausland wird die innere Abgabe meist gleichzeitig mit dem Einfuhrzoll erhoben. Das technische Verfahren zur Erhebung der Abgaben und zur Sicherung des Steueraufkommens (vgl. Spalte 7 und 8 der Tabelle) ist den Besonderheiten der verschiedenen Produktionsprozesse angepaßt. — Im übrigen sind die Gesetze meist nach ein- und demselben Schema aufgebaut. Von einer Darstellung der Einzelheiten, deren Verständnis spezielle Waren- und Materialkunde voraussetzt, kann hier abgesehen werden. Der wesentliche Gesetzesinhalt geht aus der nachstehenden Uebersicht hervor, die zugleich einen Vergleich der verschiedenen Gesetze untereinander ermöglichen soll. (Siehe beiliegende Tabelle.)

## E. Steuerrechtliche Aufgaben der nächsten Zeit.

Durch die Reformarbeiten dieses Jahres scheint die Steuergesetzgebung des Reiches vorläufig zu einem gewissen Abschluß gekommen zu sein. Grundlegende neue Gesetze dürften die nächsten Monate kaum mehr bringen. Dagegen wird der Gesetzgeber sein Augenmerk auf eine weitgehende Einzelverbesserung der z. Z. in Kraft stehenden Finanzgesetze richten müssen. Hier bedürfen vor allem folgende Aufgaben der Erledigung: Der Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden muß im Sinne einer stärkeren Kompetenzerweiterung zugunsten der beiden letztgenannten Steuergläubiger umgestaltet werden; die Vorarbeiten für die hierzu notwendige Abänderung des Landessteuergesetzes sind seit der Zusammenkunft der beteiligten Reichs- und Landesstellen auf der Würzburger Konferenz (April 1922) in vollem Gange. — Für den Komplex der den Besitz treffenden Steuern, vor allem die Einkommensteuer, wird es auf die Dauer nicht zu vermeiden sein, die Möglichkeit einer fortdauernden, reibungslosen Anpassung der Tarif- und Bewertungsvorschriften an die veränderte Kaufkraft der Mark zu schaffen. Vielleicht erweist es sich als der praktischste Ausweg zur Lösung dieses Problems, als Tarifeinheit den Durchschnittswert der vom Gesetzgeber festzustellenden Jahres-, Halbjahrs- oder Monats-Existenzminima zu wählen. Die bei dem jetzigen Rechtszustand dauernd erforderlichen Novellen, die neben den Tarifen meist auch andere wichtige Teile der Gesetze verändern, schaffen für Verwaltungsbehörden und Steuerzahler fast unerträgliche Zustände. Bei den den Verkehr treffenden Abgaben ist die Valutafrage entschieden glücklicher gelöst: im allgemeinen legen diese Gesetze als Maßstab den Wert des besteuerten wirtschaftlichen Vorgangs zugrunde; dieser pflegt umgekehrt proportional der sinkenden Kaufkraft der Mark zu wachsen. Die Einführung

des Wertmaßstabs (an Stelle der Stückzahl, dem Maße oder dem Gewicht) wird sich auch bei den wichtigeren Verbrauchsabgaben als unumgänglich notwendig erweisen (soweit dies bisher noch nicht geschehen ist). Fast alle Verbrauchssteuern und einige Verkehrssteuern müssen ferner den allgemeinen Vorschriften der Reichsabgabenordnung angepaßt werden. Für das wichtige Gebiet der Zollgesetzgebung wird dies im Rahmen der z. Z. im Stadium der Vorbereitung befindliche Zolltarifreform geschehen.

## F. Nachträge.

I. Die bereits in § 1 des Mantelgesetzes über Aenderungen im Finanzwesen vom 8. April 1922 vorgesehene Zwangsanleihe wurde erst $3^1/_2$ Monate später (gleichzeitig mit den Novellen zum Einkommensteuergesetz und zum Erbschaftssteuergesetz) in dem Gesetz vom 20. Juli 1922 verabschiedet. Die kleinere Julireform des Jahres 1922 muß einheitlich mit der großen Reform im April des Jahres gewertet werden. — Es erscheint nicht unzweifelhaft, ob die Zwangsanleihe als Steuergesetz im Sinn des § 1 der AO. angesprochen werden kann, weil das zeitweilige Leihen von Geld nicht unbedingt unter den Begriff der „Geldleistung" fällt; zum mindesten ist aber in dem zwangsweisen Verzicht auf Verzinsung bis zum 31. Oktober 1925 eine Geldleistung an das Reich zu erblicken. Die Bedenken, ob das Zwangsanleihegesetz dem materiellen Reichssteuerrecht zugerechnet werden darf, werden praktisch dadurch aus der Welt geschafft, daß der § 26 des Gesetzes die Vorschriften der AO. in weitestem Umfang auch auf dieses Gesetz für anwendbar erklärt (vgl. auch § 14). Die Zwangsanleihe darf daher als Reichssteuer angesehen werden und zwar als eine Ergänzung der Reichsvermögenssteuer. Dieser systematische Zusammenhang zeigt sich deutlich in der Ausgestaltung des Zwangsanleihegesetzes, das formell und materiell eng an die Vorschriften des Vermögenssteuergesetzes angelehnt ist.

Zeichnungspflichtig sind alle am 1. Januar 1923 vermögenssteuerpflichtigen Personen; der endgültig zu zeichnende Betrag bemißt sich nach dem bei der ersten Veranlagung zur Vermögenssteuer festgestellten Vermögen. Der auf den einzelnen Pflichtigen entfallende Anleihebetrag wird nach einem durchgestaffelten Tarif berechnet, der von 1 % bis 10 % des Vermögens ansteigt. Zeichnungspflichtige, welche nicht natürliche Personen sind, haben die Hälfte des tarifmäßigen Satzes zu zeichnen. Für Vermögen von weniger als 100 000 Mark entfällt jede Zeichnungspflicht. Die Freigrenze erhöht sich für schutzbedürftige Personen (Rentner, Erwerbsunfähige); Kinderreichtum ermäßigt den Zeichnungsbetrag.

Mit der Abgabe der Vermögenssteuererklärung erwächst für den Zensiten die Pflicht, zwei Drittel des nach seiner Aufstellung auf ihn entfallenden Zeichnungsbetrages im Voraus zu zeichnen. Darüber hinausgehend wollen Vorzugskurse auf eine möglichst frühzeitige, freiwillige Zeichnung hinwirken.

Die Schlußvorschriften des Zwangsanleihegesetzes enthalten u. a. die endgültige Regelung der Reichsnotopferveranlagung. Die im Jahre 1920 durchgeführte „vorläufige" Veranlagung wird, wenn ein Rechtsmittel nicht eingelegt

ist, für *endgültig und unanfechtbar* erklärt; *Rechtsmittel*, die sich gegen eine zu hohe Bewertung von land- und forstwirtschaftlichen oder gärtnerischen Grundstücken richten, werden „*für erledigt erklärt*", wenn der in der Reichsnotopferveranlagung von den Finanzbehörden willkürlich eingesetzte Wert das einundeinhalbfache des Wehrbeitragswertes nicht übersteigt. Die materielle Berechtigung dieser Vorschriften, die für die überlasteten Finanzbehörden eine erhebliche verwaltungstechnische Erleichterung bedeuten, soll nicht in Abrede gestellt werden. Das rigorose Verfahren, in welchem diese „Erledigung" des Reichsnotopfers erfolgt, ist von einem offenen Rechtsbruch nicht allzuweit entfernt.

II. Die *Umgestaltung des Erbschaftssteuergesetzes* erfolgte durch das Gesetz vom 20. Juli 1922, das kaum einen Paragraphen des Gesetzes von 1919 unverändert gelassen hat. Durch die Bekanntmachung vom 7. August 1922 ist der fortlaufende Text des geänderten Erbschaftssteuergesetzes neu veröffentlicht worden. Die Neuregelung wirkt bis zum 1. Juli 1921 zurück; daher werden die meisten z. Z. schwebenden Erbschafts- und Schenkungssteuerfälle nach dem *neuen* Gesetz erledigt werden. Dieser Umstand läßt es geboten erscheinen, wenigstens die Grundgedanken der Umarbeitung kurz zu streifen; eine vollständige Darstellung würde über den Rahmen hinausgehen, der diesem Jahrbuch zeitlich gesetzt ist.

Die Veränderungen bewegen sich zum größten Teil in der oben (S. 58 f.) bereits angedeuteten Richtung: Die durch die Vermögenssteuer überflüssig gewordene Kontroll*nachlaß*steuer ist beseitigt; *Erbanfall*steuer und *Schenkungs*steuer bilden jetzt (zusammen mit der aus beiden abgespaltenen Steuer auf *Zweckzuwendungen*) ein *einheitliches* Institut, dessen Ausgestaltung z. T. nach gänzlich neuen Gesichtspunkten erfolgt ist. Erfreulich ist das Streben des Gesetzgebers, die einzelnen der Steuer unterliegenden Fälle von Erwerb von Todes wegen, Schenkungen unter Lebenden und Zweckzuwendungen reinlich voneinander abzugrenzen; das Gesetz gewinnt dadurch wesentlich an Klarheit und Uebersichtlichkeit. Leider hat man an der „freigebigen Zuwendung" als Erweiterung des Schenkungsbegriffs festgehalten; ob sich die neugeschaffene „Zweckzuwendung" (Zweckauflage, Zweckleistung) als brauchbar für die Praxis erweisen wird, muß erst die Zukunft lehren. — Die bisherigen 6 Klassen der Erwerber sind in fünf zusammengezogen worden; der Erwerb der *Ehegatten* voneinander ist jetzt in der Regel vollständig *befreit*; nur bei großem Altersunterschied der Eheleute, (mehr als 20 Jahre) *und* kurzer Dauer der Ehe (weniger als 5 Jahre) findet eine Besteuerung nach den geringsten Sätzen statt. — Die vollständig überspannten Sätze des bisherigen Tarifs sind der Geldentwertung entsprechend sehr energisch herabgesetzt worden; dementsprechend hat eine Erhöhung der Frei- und Ermäßigungsgrenzen stattgefunden. Die bisher sehr unübersichtlichen Vorschriften über Steuerbefreiungen und -ermäßigungen vereinigt jetzt der V. Abschnitt des I. Teils; hier ist die Herabsetzung des Steuersatzes auf 5% für mildtätige und gemeinnützige Unternehmungen hervorzuheben. Bei der Einführung moderner Wertfeststellungsvorschriften (§ 31 f) und der Verpflichtung zu vorläufigen Zahlungen ist der Gesetzgeber Tendenzen

gefolgt, die auch an anderen Stellen der neueren Steuergesetzgebung hervortreten.

Es sei anerkannt, daß die Novelle einen wesentlichen Fortschritt bedeutet, weil sie eine ganze Reihe von Zweifelsfragen und kleineren Ungerechtigkeiten aus der Welt schafft, die dem bisherigen Erbschaftssteuerrecht anhafteten. Einwandfrei ist das Gesetz auch nach der Ueberarbeitung noch nicht. Vielleicht wäre es besser gewesen, die Novelle vorläufig auf die dringendsten Aufgaben (Tariferleichterungen, Befreiung des Ehegattenerwerbs) zu beschränken und die Gesamtneugestaltung des Erbschaftssteuerrechts erst nach gründlicher wissenschaftlicher Vorbereitung und weitgehender Sammlung von praktischen Einzelerfahrungen in Angriff zu nehmen.

# Das neue Wasserstrassenrecht.

Von

Dr. **Th. O. Zschucke.**

Die neue Reichsverfassung und der Friedensvertrag haben die Grundlagen des deutschen Wasserstraßenrechts wesentlich verändert, die Reichsverfassung vor allem durch die „Verreichlichung" der deutschen Wasserstraßen, der Friedensvertrag durch „Internationalisierung" der wichtigsten von ihnen.

## I.

1. Die neue Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (im folgenden „RVerf. 19" genannt) hat in Art. 7, Ziff. 19 zunächst dem Reiche „die Gesetzgebung über die Binnenschiffahrt, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt", zugewiesen. Dabei handelt es sich zunächst nur um konkurrierende, nicht um ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Reiches, so daß also gemäß RVerf. 19 Art. 12, Abs. 1 die Zuständigkeit der Länder zur gesetzlichen Regelung der Binnenschiffahrt bestehen bleibt, „solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht".

Weitergehend hat aber dann die RVerf. 19 im sechsten Abschnitt des ersten Hauptteils — entsprechend dem Grundsatz, daß „die Vereinheitlichung des großen Verkehrswesens als dringende Notwendigkeit der Zeit" unbedingt erforderlich sei (so Preuß in der dem im Auftrag des Reichsamtes des Innern herausgegebenen Entwurf der künftigen Reichsverfassung vorangestellten Denkschrift, S. 16 (Berlin, o. J. 1919) — bestimmt, daß es Aufgabe des Reiches ist, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen" (Art. 97, Abs. 1), daß „nach der Uebernahme dem allgemeinen Verkehr dienende Wasserstraßen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung angelegt oder ausgebaut werden können" (Art. 97, Abs. 2), daß „bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren sind", und daß „auf deren Förderung Rücksicht zu nehmen ist" (Art. 97, Abs. 3), daß „jede Wasserstraßenverwaltung sich

den Anschluß anderer Binnenwasserstraßen auf Kosten der Unternehmer gefallen zu lassen hat", ebenso auch „die Herstellung einer Verbindung zwischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen" (Art. 97, Abs. 4), daß „mit dem Uebergange der Wasserstraßen das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei erhält" (Art. 97, Abs. 5) und daß die Aufgaben der (durch das Reichsgesetz vom 24. Dezember 1911 [RGBl. S. 1137] geschaffenen) Strombauverbände in bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstraßen im Rhein-, Weser- und Elbegebiet auf das Reich zu übernehmen sind" (Art. 97, Abs. 6). Weiterhin ist dann in RVerf. 19, Art. 98 bestimmt, daß „zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Wasserstraßen bei den Reichswasserstraßen nach näherer Anordnung der Reichsregierung unter Zustimmung des Reichsrats Beiräte gebildet werden" müssen, ferner in Art. 99, daß „auf natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für solche Werke, Einrichtungen und sonstige Anstalten erhoben werden dürfen, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind", daß diese „bei staatlichen und kommunalen Anstalten, die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen", daß „die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht ausschließlich zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke bestimmt sind, nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden dürfen", und daß „als Herstellungskosten die Zinsen und Tilgungsbeträge für die aufgewandten Mittel gelten" (Abs. 1), ferner, daß die vorgenannten Vorschriften auch „Anwendung finden auf die Abgaben, die für künstliche Wasserstraßen sowie für Anstalten an solchen und in Häfen erhoben werden" (Abs. 2), daß „im Bereich der Binnenschiffahrt für die Bemessung der Befahrungsabgaben die Gesamtkosten einer Wasserstraße, eines Stromgebiets oder eines Wasserstraßennetzes zugrunde gelegt werden können" (Abs. 3), daß „diese Bestimmungen auch für die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen gelten" (Abs. 4), daß „auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen als auf deutsche Schiffe und deren Ladungen nur dem Reiche zusteht" (Abs. 5) — insoweit stimmt RVerf. 19, Art. 99, abgesehen von lediglich formalen Aenderungen, mit RVerf. 71, Art. 54 in der Fassung des Reichsgesetzes, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben vom 24. Dezember 1911 (RGBl. S. 1137) vollkommen überein — und endlich, daß „zur Beschaffung von Mitteln für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes das Reich die Schiffahrtsbeteiligten auch auf andere Weise durch Gesetz heranziehen kann" (Abs. 6). Und endlich ist in RVerf. 19, Art. 100 bestimmt, daß „zur Deckung der Kosten für Unterhaltung und Bau von Binnenschiffahrtswegen durch ein Reichsgesetz auch herangezogen werden kann, wer aus dem Bau von Talsperren in anderer Weise als durch Befahrung Nutzen zieht, sofern mehrere Länder beteiligt sind oder das Reich die Kosten der Anlage trägt" (und in Art. 101, daß es „Aufgabe des Reichs ist, alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen, Tonnen und Baken in sein Eigentum und seiner Verwaltung zu übernehmen", und daß „nach der Uebernahme Seezeichen

nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung hergestellt oder ausgebaut werden können").

Bezüglich der Durchführung der „Verreichlichung" der Wasserstraßen (und Seezeichen) bestimmt dann noch Art. 171: „die Wasserstraßen gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über; soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Uebernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof."

2. Diese Fristsetzung für Uebernahme der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in das Eigentum und die Verwaltung des Reiches machte alsbald nach Inkrafttreten der Verfassung die Einleitung von Verhandlungen mit den beteiligten Ländern erforderlich; die Führung dieser Verhandlungen oblag zunächst dem Reichswirtschaftsministerium, nach Errichtung des Reichsverkehrsministeriums — diese erfolgte durch das Reichsgesetz, betr. die Feststellung des Reichshaushaltplans für das Rechnungsjahr 1919 vom 31. Oktober 1919 (RGBl. S. 1839) — in erster Linie diesem. Diese Verhandlungen mit den mit Wasserstraßen- (und Seezeichen-) Besitz beteiligten Ländern — in Betracht kamen Anhalt, Baden, Bayern, Braunschweig, Bremen, Hamburg, Hessen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Preußen, Sachsen und Württemberg — mußten sich bei der Bedeutung, die die Wasserstraßen neben den Verkehrszwecken für die Landeskultur und die Wasserwirtschaft haben, natürlich erheblich schwieriger gestalten als bei der „Verreichlichung" der Eisenbahnen und der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltungen, die ja bereits seit langen Jahren nach durchaus einheitlichen Grundsätzen verwaltet worden waren; ist schon bei diesen die „Verreichlichung" noch nicht voll erreicht worden, so durfte eine endgültige Regelung hinsichtlich der Wasserstraßen innerhalb der zur Verfügung stehenden kurzen Frist erst recht nicht erwartet werden. Insbesondere gestaltete sich die Frage außerordentlich schwierig, weil die Mehrzahl der beteiligten Länder dem Reiche das selbständige Organisationsrecht hinsichtlich der mittleren und der Lokalbehörden bestritt. So kam man zu der Lösung, wenigstens die bisher erzielten Ergebnisse im März 1921 in einem vorläufigen Vertrag niederzulegen, der dann — nach Genehmigung durch die Parlamente der beteiligten Länder und des Reiches — als Reichsgesetz über den Staatsvertrag, betr. den Uebergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich, vom 29. Juli 1921 — jedoch mit Wirkung vom 1. April 1921 — verkündet worden ist (RGBl. S. 961). Dieser vorläufige Staatsvertrag soll später durch einen endgültigen ersetzt werden; vorsorglich ist jedoch gemäß RVerf. 19, Art. 171 der Staatsgerichtshof angerufen, das Verfahren vor ihm aber in der Erwartung einer Verständigung zunächst ausgesetzt worden.

Geregelt ist in dem vorläufigen Vertrag zunächst der Uebergang der Seewasserstraßen (der zur Erhaltung des Fahrwassers dienenden Anlagen der Länder an den Seeküsten und auf den Meeresinseln, der Seezeichen der Länder und des Lotsenwesens, mit Ausnahme des Hafenlotsen-

wesens) sowie der Binnenwasserstraßen, die in einem dem Vertrag beigegebenen, als Bestandteil desselben geltenden Verzeichnis aufgeführt sind. Bei Festellung dieses Verzeichnisses ist im allgemeinen davon ausgegangen worden, daß als „dem allgemeinen Verkehr dienend“ (RVerf. 19, Art. 97, Abs. 1) diejenigen Flüsse und Kanäle angesehen worden sind, die vor dem Kriege einen durchschnittlichen Jahresverkehr von mindestens 50 000 t gehabt haben. Es konnte natürlich nicht starr an diesem Grundsatz festgehalten werden, vielmehr mußte vermieden werden, Teile eines zusammenhängenden Wasserstraßennetzes unzweckmäßig auseinanderzureißen und durch Belassung von Reststücken bei den Ländern deren Verwaltung unwirtschaftlich zu verteuern; außerdem sind aber auch einige verkehrsschwache Flußläufe in das Verzeichnis aufgenommen worden, weil sie früher einen erheblichen Verkehr gehabt haben und für die Schiffahrt wieder Bedeutung erlangen können; doch bedarf es zu deren Uebernahme noch besonderer Vereinbarungen (vgl. die Bemerkung zu dem Verzeichnis der auf das Reich übergehenden Wasserstraßen), die Grundsätze über die finanzielle Auseinandersetzung finden auf sie keine Anwendung. Der Uebergang erfolgt mit allen Bestandteilen und allem für die Verwaltung erforderlichen Zubehör, insbesondere an Grundstücken, Dienstgebäuden, Bauhöfen, Werften, Schiffen, Baggern und sonstigen Baugeräten, ferner mit den an künstlichen Wasserstraßen vorhandenen staatlichen Brücken und Fähren, soweit diese durch die Herstellung der Wasserstraße notwendig geworden sind. Schutz- und Sicherheitshäfen sind in den Uebergang auf das Reich — weil Teile der Wasserstraßen — ausdrücklich einbegriffen, dagegen unterliegt der Uebergang der Verkehrs- (Umschlags-) häfen, der Uebergang sonstiger Brücken und Fähren und der Uebergang des Hafenlotsenwesens freier Vereinbarung (Staatvertrag — im folgenden „St. Vertr.“ abgekürzt — § 1), eine Lösung, die sowohl wegen der Zusammenhänge zwischen Wasserstraßen, Eisenbahn und Hafenbetrieb wie auch wegen der Auseinandersetzung über die auf das Reich übergehenden Verwaltungsgegenstände, die in wesentlichen Punkten von der noch nicht geklärten Hafenfrage abhängt, höchst unbefriedigend ist. Auf der anderen Seite freilich ist hier zu berücksichtigen, daß die Verkehrshäfen zum größten Teil nicht staatliche, sondern kommunale Einrichtungen sind, daß also dieserhalb Verhandlungen mit sehr vielen Stellen notwendig sind. Das durch Uebernahme der Wasserstraßen dem Reiche zustehende Eigentum unterliegt gewissen Einschränkungen, vor allem hinsichtlich der Rohr-, Schilf-, und Weidennutzung, der Landgewinnung und der Wasserentnahme sowie der staatlichen Fischerei an natürlichen Wasserstraßen und kanalisierten Teilen derselben; diese verbleiben den Ländern (StVertr. § 2). Dagegen fallen die Wasserkräfte, die aus den an das Reich übergehenden Wasserstraßen zu gewinnen sind, dem Reiche zu, die bereits erbauten oder im Bau begriffenen Kraftwerke verbleiben im Eigentum der Länder (StVertr. § 3). Der Uebergang von Eigentum und Rechten an Grundstücken auf das Reich erfolgt frei von Steuern, Gebühren, Kosten und Auslagen (StVertr. § 4), das Reich tritt in alle öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verträge der Länder ein, soweit sie Rechte und

Pflichten für die Verwaltung der übergehenden Wasserstraßen begründen (St-Vertr. § 5).

Für die finanzielle Auseinandersetzung wurde, gestützt auf die Verhandlungen, die bei Beratung der Reichsverfassung gepflogen worden waren, reichsseitig zunächst davon ausgegangen, daß keiner der beiden Teile, weder das Reich noch die Länder, einen Vorteil auf Kosten des anderen erlangt oder einen Nachteil zugunsten des anderen erleidet. Demzufolge sollten die Länder bei der Abgabe von Wasserstraßen, die einen laufenden Betriebszuschuß erfordern, weil die Einnahnen zur Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten nicht ausreichen, eine entsprechende Zuschußrente nach den durchschnittlichen Aufwendungen der Vorkriegszeit leisten und das unverzinslich gebliebene Anlagekapital als abgeschrieben behandeln. Soweit dagegen die Einnahmen die laufenden Unkosten und die Kapitalzinsen decken, sollte das Anlagekapital den Ländern, und zwar zunächst in Form einer Rente, vom Reiche erstattet werden. Die Mehrzahl der Länder leitete aus den Verfassungsbestimmungen die Verpflichtung des Reiches her, nach dem Uebergange der Wasserstraßen die Kosten der Unterhaltung zu tragen. Darüber hinaus forderten einzelne Länder die Erstattung des gesamten in die Wasserstraßen verbauten Anlagekapitals oder wenigstens in jedem Falle die Herauszahlung desjenigen Anlagekapitals, das durch besondere Anleihen mit der Absicht der späteren Verzinsung und Tilgung aus Schiffahrtsabgaben aufgebracht worden war. Die im StVertr. getroffene Regelung stellt sich demgegenüber als ein Vergleich dar: würde seitens des Reichs das durch Anleihe beschaffte und noch nicht getilgte Anlagekapital der Wasserstraßen zur Verzinsung und Tilgung übernommen worden sein, so würde etwa 55 v. H. des gesamten Anlagekapitals zu vergüten gewesen sein, während nach dem vom Reiche eingenommenen Standpunkt nichts zu zahlen gewesen sein würde. Demgegenüber zahlt das Reich 30 v. H. des Anlagekapitals, das die Gesamtheit der deutschen Länder bis zum 31. März 1921 für die auf Grund des StVertr.s übergehenden Gegenstände seit 100 Jahren aufgewendet hat, von dieser Summe erhalten die Hansestädte, die allein mit ungetilgten Wasserstraßenanleihen belastet sind, und diese Anleihen zur Herstellung von Anlagen aufgenommen haben, die dem ganzen Reiche zugute kommen, den Teil des Anlagekapitals, der durch solche Anleihen aufgebracht und noch nicht getilgt ist. Die Abfindung erfolgt, soweit nicht eine Schuldübernahme stattfindet, durch Zahlung einer vierprozentigen Rente vom 1. April 1921 ab (StVertr. § 6). Die Feststellung der für die Abfindung maßgebenden Beträge erfolgt zunächst schätzungsweise, die endgültige Feststellung auf Grund der Rechnungsergebnisse bis zum 1. April 1921 bleibt vorbehalten (StVertr. § 7). Die zu zahlende Abfindung ist frei von Steuern und Abgaben des Reichs, Anteile der Länder an den Steuereinnahmen des Reichs sollen deshalb nicht gekürzt werden (StVertr. § 8), ebenso dürfen aber auch die Länder von den Reichswasserstraßen keine Staatssteuern erheben (StVertr. § 10).

Die Verwaltungszuständigkeit der Zentralbehörden der Länder hinsichtlich des Baues, der Unterhaltung, des Betriebs und der Verwaltung der

übergegangenen Wasserstraßen einschließlich der Strom- und Schiffahrtspolizei ist auf das Reich übergegangen (StVertr. § 11) und wird vom Reichsverkehrsministerium (Abteilung für Wasserstraßen) ausgeübt. Diese Abteilung gliedert sich, entsprechend ihren Aufgaben in eine wasserbautechnische Abteilung (W I), eine Verwaltungsabteilung, die die Organisations-, Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten sowie die Haushalts- und Personalsachen bearbeitet (W II), eine Wasserkraft-, Maschinen- und Elektrizitätsabteilung (W III) und eine Verkehrsabteilung (für Binnenschiffahrt und Verkehrswesen, Strom- und Schiffahrtspolizei, Abgaben und Tarifwesen, Wasserstraßenbeiräte und internationale Stromkommissionen) (W IV). An reichseigenen unterstellten Behörden sind bisher nur vorhanden das Reichskanalamt in Kiel mit den beiden Kanalbauinspektionen in Holtenau und Brunsbüttelkoog und der Maschinenbauinspektion Werft Saatsee, die Deutsche Seewarte in Hamburg und die Neckarbaudirektion in Heilbronn. Im übrigen wird die Verwaltung der an das Reich übergegangenen Wasserstraßen in der Mittel- und Unterstufe vorläufig noch durch die bisherigen Behörden der Länder, jedoch auf Kosten des Reichs und unter Leitung des Reichsverkehrsministeriums, weitergeführt (StVertr. § 11). Diese provisorische Regelung der Verwaltungsorganisation hat dann weiterhin noch zahlreiche Einzelbestimmungen erforderlich gemacht, so insbesondere zahlreiche Bestimmungen für die Beamten, die mit der Uebernahme der Wasserstraßen in das Reichsverkehrsministerium übergetreten sind.

Endlich ist noch bestimmt, daß notwendige Ergänzungen und Aenderungen dieser vorläufigen Regelung, die der endgültigen in keiner Weise vorgreift, im Wege weiterer Vereinbarungen getroffen werden, und daß, soweit eine Einigung nicht erzielt wird, auch hier der Staatsgerichtshof entscheidet; andererseits soll bei Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung der Vertragsbestimmungen ergeben, ein Schiedsgericht von fünf Mitgliedern, von denen eines (den Vorsitzenden) der Reichsrat ernennt, während von den übrigen vier je zwei vom Reiche und von dem beteiligten Lande bestimmt werden (StVertr. § 30). Damit hat man Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die am besten sachverständiger Entscheidung vorbehalten bleiben, aus Zweckmäßigkeitsgründen vom Staatsgerichtshof, der andernfalls hier doch nur auf Grund sachverständiger Gutachten hätte entscheiden können, von vornherein ferngehalten. Endlich ist für den Fall, daß es mit einzelnen Ländern zu einem endgültigen Abschluß auf der vereinbarten Grundlage nicht kommt, und daß mit diesen abweichende Vereinbarungen getroffen werden, der Grundsatz der Meistbegünstigung in den Vertrag aufgenommen worden, damit hieraus den zustimmenden Ländern keine Nachteile erwachsen; das Reich hat sich für diesen Fall verpflichtet, keine abweichenden Vereinbarungen ohne Anhörung der vertragschließenden Länder zu treffen. Als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Rechtes der Meistbegünstigung wird dabei der Nachweis erfordert, daß etwaige Zugeständnisse gegenüber einzelnen Ländern, die abweichende Vereinbarungen enthalten und über den Inhalt des vorläufigen Vertrags hinausgehen, für die ihre nachträgliche Zubilligung fordernden Länder tatsächlich günstiger sind (StVertr. § 32).

3. Dieser Staatsvertrag ist, wie bereits hervorgehoben, nur ein vorläufiger, und man rechnete zunächst mit dessen baldigem Ersatz durch einen endgültigen. Inzwischen hat sich aber ergeben, daß eine endgültige Regelung aller strittig gebliebenen Punkte nicht so rasch zu erreichen ist, wie man angenommen hatte. Es müssen auch noch weitere Verträge mit anderen Eigentümern „dem allgemeinen Verkehr dienender" Wasserstraßen getroffen werden, z. B. mit den Städten Rostock und Wismar wegen ihrer Seewasserstraßen, mit dem Kreis Teltow wegen des Teltowkanals und mit der Stadt Elbing wegen des Kraffohlkanals. Außerdem hat sich ergeben, daß die Frage des endgültigen Uebergangs der Wasserstraßen auf das Reich untrennbar von der künftigen Organisation der Wasserstraßenverwaltung ist, die (wie bereits erwähnt) nach Ansicht der Länder vom Reiche nur in Uebereinstimmung mit ihnen gelöst werden kann. Es hat sich deshalb immer mehr die Ueberzeugung Bahn gebrochen, daß der ganze Fragenkomplex am zweckmäßigsten überhaupt nicht durch einen endgültigen Vertrag, sondern durch ein Reichswasserstraßengesetz gelöst wird. Ueber die Einzelheiten dieses Gesetzentwurfs ist bisher nur wenig bekannt geworden. Die Wasserstraßenverwaltung soll in der Mittelinstanz durch 13 Wasserstraßendirektionen ausgeübt werden, denen Wasserstraßenämter als Lokalbehörden nachgeordnet werden sollen. Im übrigen soll aber das Gesetz neben der Behördenorganisation auch das übrige Wasserstraßenrecht (Schiffahrts- und Strompolizeirecht, Schiffahrtsabgabenrecht, Enteignungsrecht usw.) einheitlich regeln; weitergehende eigentlich wasserrechtliche Bestimmungen — nach Ansicht des Reichswirtschaftsrats soll in Zusammenhang hiermit überhaupt ein einheitliches Reichswasserrecht geschaffen werden — soll das neue Gesetz dagegen nicht enthalten.

4. An der Beratung dieses Wasserstraßengesetzes wird auch der vorläufige Reichswasserstraßenbeirat mitwirken, der vor allem die Zusammensetzung des nach RVerf. 19, Art. 98 zu bildenden Reichswasserstraßenbeirats und der Bezirkswasserstraßenbeiräte und deren Aufgabenkreis beraten soll. Diesem vorläufigen Reichswasserstraßenbeirat ist Mitte November 1921 ein Entwurf einer Verordnung, betreffend Beiräte für die Reichswasserstraßen zugegangen, der die Bildung von acht Bezirkswasserstraßenbeiräten und einem Reichswasserstraßenbeirat vorsieht. Diese Beiräte sollen zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten der Reichswasserstraßen gebildet werden, während nach RVerf. 19, Art. 98 sie — im Gegensatz zu den Beiräten für die Reichseisenbahnen, die allerdings nach RVerf. 19, Art. 93 lediglich zur beratenden Mitwirkung berufen sind — zur Mitwirkung überhaupt berufen sind, also ihnen auch beschließende Funktionen übertragen werden könnten, wie das auch von dem Abgeordneten Koch gelegentlich der Verfassungsberatungen ohne Widerspruch der Regierungsvertreter ausdrücklich festgestellt worden ist. Die Wasserstraßenbeiräte sollen sich aus Vertretern der Eisenbahnverwaltung, Vertretern von Schiffahrt und Spedition, Vertretern der Häfen und der beteiligten öffentlichen Verbände und Vertretern von Handel und Industrie, Land- und Forstwirtschaft und der Beamten, Angestellten und Arbeiter zusammensetzen. Die Anregung zur Einfügung des

hierfür maßgebenden Artikels der Reichsverfassung ist übrigens von den Schiffahrtsinteressenten ausgegangen; sie war im Verfassungsentwurf vorher nicht enthalten. Nach einer Sitzung des Fachausschusses des Zentralvereins für deutsche Binnenschiffahrt am 8. April 1919, in der ein entsprechender Antrag der Arbeitsgemeinschaft für westdeutsche Binnenschiffahrt in Gegenwart von Regierungsvertretern erörtert und einstimmig angenommen worden war, trug eine Kommission von Vertretern der Binnenschiffahrt, bestehend aus den Direktoren Rischowsky-Breslau, Petters-Dresden, Vortisch-Berlin und den Syndicis Dr. Schmitz-Duisburg und Dr. Reichelt-Berlin am 10. April 1919 dem Berichterstatter des Verfassungsausschusses für Binnenschiffahrtsfragen, dem Abgeordneten Koch-Cassel, in Weimar die Wünsche der deutschen Binnenschiffahrt, besonders den auf Einfügung einer besonderen Bestimmung über die Bildung von Wasserstraßenbeiräten, vor, worauf dieser im Verfassungsausschuß einen entsprechenden Antrag stellte, der dann auch angenommen wurde und zur Einfügung des Art. 98 in die RVerf. 19 führte.

Daneben ist auch noch die Bildung von Wasserstraßenausschüssen geplant, und zwar für jede Wasserstraßendirektion einer; diese Wasserstraßenausschüsse sollen sich aus von den Ländern ernannten Beamten und aus Interessentenkreisen zusammensetzen und über die Anträge auf Verleihung von Benutzungsrechten, auf Planfeststellung im Ausbauverfahren und über die Rechtsmittel gegen Verwaltungs- oder polizeiliche Maßnahmen entscheiden.

5. Endlich ist in diesem Zusammenhange noch das Gesetz, betreffend die Aufhebung der Bekanntmachung des Bundesrats über die Errichtung von Betriebsverbänden in der Binnenschiffahrt vom 18. August 1917 (RGBl. S. 720) und die Errichtung von K l e i n s c h i f f e r v e r b ä n d e n, vom 19. Mai 1922 (RGBl. II, S. 129) zu erwähnen, das eine Abstimmung innerhalb der auf Grund der Bekanntmachung des Bundesrats vom 18. August 1917 errichteten Schifferbetriebsverbände über deren Auflösung oder deren Fortbestehen als öffentlich-rechtliche Kleinschifferverbände vorsieht. Die neuen Kleinschifferverbände unterscheiden sich nur wenig von den Betriebsverbänden, deren Auflösung von den Kleinschiffern fast allseits gewünscht wird, weshalb das Reichsverkehrsministerium einzelne von ihnen, ohne die Entscheidung der Abstimmung überhaupt abzuwarten, schon vorher aufgelöst hat.

II.

1. Nach dem Friedensvertrag von Versailles (FrVertr.) Art. 331 sind die Elbe von der Mündung der Moldau (und die Moldau von Prag ab), die Oder von der Mündung der Oppa ab, die Memel von Grodno ab und die Donau von Ulm ab für international erklärt worden; ebenso ist bezüglich des Rheins und der Mosel, anknüpfend an das Mannheimer Abkommen vom 17. Oktober 1868 ähnliches bestimmt worden. Für die einzelnen Ströme sind internationale Verwaltungsausschüsse eingesetzt worden, in denen Deutschland durchweg in der Minderheit ist und in denen Nichtanliegerstaaten vertreten sind. Im einzelnen setzt sich der E l b e a u s s c h u ß aus

vier Vertretern der deutschen Uferstaaten,

zwei Vertretern der Tschechoslowakei,
einem Vertreter Großbritanniens,
einem Vertreter Frankreichs,
einem Vertreter Italiens
und einem Vertreter Belgiens

zusammen (FrVertr. Art. 340). Der Oderausschuß besteht aus

einem Vertreter Polens,
drei Vertretern Preußens,
einem Vertreter der Tschechoslowakei,
einem Vertreter Großbritanniens,
einem Vertreter Frankreichs,
einem Vertreter Dänemarks
und einem Vertreter Schwedens (FrVertr. Art. 341).

Ueber die Errichtung eines internationalen Verwaltungsausschusses für die Memel ist nur bestimmt, daß dieser auf einem bei dem Völkerbunde zu stellenden Antrag eines der Uferstaaten aus je einem Vertreter der Uferstaaten und drei Vertretern anderer durch den Völkerbund bezeichneter Staaten bestehen soll (FrVertr. Art. 342). Für die Donau sind zwei Ausschüsse vorgesehen, einmal die Europäische Donaukommission, die jedoch zunächst lediglich aus den Vertretern Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Rumäniens gebildet worden ist (FrVertr. Art. 346), und die Binnen-Donaukommission, deren Zuständigkeit in Braila beginnt und die aus

zwei Vertretern der deutschen Uferstaaten,
je einem Vertreter der anderen Uferstaaten,
je einem Vertreter der in der Europäischen Donaukommission vertretenen Nichtuferstaaten

besteht (FrVertr. Art. 347).

Für den Rhein endlich bleibt das Mannheimer Abkommen vom 17. Oktober 1868 nebst Schlußprotokoll, allerdings mit erheblichen Modifikationen und die in diesem (Art. 43) vorgesehene Zentralkommission zunächst bestehen; die Zentralkommission, die jedoch hinfort ihren Sitz nicht mehr in Mannheim, sondern in Straßburg hat, besteht in Zukunft aus

zwei Vertretern der Niederlande,
zwei Vertretern der Schweiz,
vier Vertretern der deutschen Uferstaaten,
vier Vertretern Frankreichs,

das außerdem (als fünftes französisches Mitglied der Kommission) den Vorsitzenden ernennt,

zwei Vertretern Großbritanniens
zwei Vertretern Italiens,
zwei Vertretern Belgiens

(FrVertr. Art. 355). Ueberdies ist die neue Zentralkommission, falls sich Belgien binnen fünfundzwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Friedensvertrags entschließt, einen Großschiffahrtsweg Rhein-Maas zu bauen, auch für diesen Schiffahrtsweg zuständig (FrVertr. Art. 361) und ebenso kann sie ihre Zu-

ständigkeit weiter ausdehnen auf die Mosel von der französisch-luxemburgischen Grenze ab bis zum Rhein (vorbehaltlich der Zustimmung Luxemburgs), auf den Rhein oberhalb Basel bis zum Bodensee (vorbehaltlich der Zustimmung der Schweiz) und auf die Seitenkanäle des Rheins und der Mosel sowie auf alle anderen Teile des rheinischen Stromgebiets (FrVertr. Art. 362).

Die Einzelheiten der internationalen Schiffahrtsregelung sollen, so ist weiter bestimmt, alsbald durch internationale Ordnungen geregelt werden, die sich an ein von den a. und a. Regierungen zu entwerfendes, vom Völkerbund zu genehmigendes allgemeines Abkommen über die schiffbaren Wasserstraßen mit internationalem Charakter anschließen sollen, falls dieses bis dahin bereits geschlossen ist; dieses Uebereinkommen ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Friedensvertrages, die Verpflichtungen Deutschlands zugunsten a. und a. Mächte begründen, für Deutschland verbindlich und von ihm anzuerkennen (FrVertr. Art. 379). Dieses allgemeine Uebereinkommen (Convention et statut sur le régime de voies navigables d'interêt international) ist auf der Verkehrskonferenz des Völkerbundes in Barcelona inzwischen beraten, aber bisher noch nicht von allen beteiligten Staaten ratifiziert worden; deshalb ist die einzige bisher beratene und auch bereits in Kraft getretene internationale Schiffahrtsordnung, der Vertrag zum Abschluß der endgültigen Donauakte, nicht in allen Punkten in Uebereinstimmung mit den Beschlüssen von Barcelona.

Dieser Vertrag, der nach Zustimmung des Reichstages und des Reichsrats (RGBl. 1922, S. 287) vom Deutschen Reiche ratifiziert worden ist, enthält in 44 Artikeln das gesamte neue öffentliche Donauschiffahrtsrecht; in einem zugehörigen Schlußprotoll sind zu einzelnen Artikeln noch besondere Erläuterungen gegeben. Deutschland wird damit vollberechtigter Signatarstaat und kann als solcher die Revision der Akte jederzeit betreiben. Und daraus folgt, daß es — sobald das internationale Uebereinkommen von Barcelona von fünf Signatarstaaten ratifiziert ist — Anspruch erheben kann, daß die internationale Donauakte mit diesem Uebereinkommen in Einklang gebracht wird, so wie es FrVertr. Art. 338 bzw. 354, Abs. 2 vorschreibt.

# Das öffentliche Recht Dänemarks 1914—21.

Von

**Henrik Hansen, Kopenhagen.**

Die nachstehende Darstellung der Entwicklung des öffentlichen Rechts in Dänemark seit 1913 muß sich infolge des dem Verfasser eingeräumten begrenzten Platzes wesentlich auf die eigentlichen Verfassungsverhältnisse und einige andere verwandten Angelegenheiten beschränken, während die sonstige Gesetzgebung diesmal übergangen werden muß.

Während des Weltkrieges behauptete Dänemark im Einverständnis mit den beiden anderen skandinavischen Reichen eine strenge Neutralität. Der Friedensvertrag zu Versailles vom 28. Juni 1919 brachte Dänemark die Wiedergabe des nördlichen Teils des im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 abgetretenen Herzogtums Schleswig (vgl. Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, 1913 [1]), S. 11 und 12). Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1920 S. 307—308 ist der Hauptinhalt der diesbezüglichen Artikel 109—114 des Friedensvertrags dargestellt. Die neue Grenze zwischen Dänemark und Deutschland sollte in Uebereinstimmung mit dem Wunsch der Bevölkerung festgesetzt werden, und zwar durch Abstimmung der Bewohner der im Vertrage näher angegebenen Zone. Diese wurde in zwei Abschnitte geteilt, einen größeren, nördlichen und einen kleineren, südlichen, die Stadt Flensburg und eine Reihe Landgemeinden umfassend. Im ersten Abschnitt sollte das Wahlergebnis nach der Mehrheit der im gesamten Abschnitt abgegebenen Stimmen, im zweiten Abschnitt gemeindeweise, und zwar nach der Stimmenmehrheit in jeder Gemeinde festgestellt werden. Die Grenzlinie sollte von den alliierten und assoziierten Hauptmächten unter Rücksicht auf die besonderen geographischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Ortschaften bestimmt werden.

Die Abstimmung erfolgte im ersten Abschnitt am 10. Februar 1920 und ergab für Dänemark 75 431, für Deutschland 25 329 Stimmen. Im zweiten Abschnitt erfolgte die Abstimmung am 14. März s. J. In Flensburg wurden 8944 Stimmen für Dänemark abgegeben, 27 081 für Deutschland, in den übrigen Gemeinden zusammen 3856 Stimmen für Dänemark, 24 643 für Deutschland. Die im Friedensvertrag enthaltene Bestimmung, daß die in der Abstimmungszone geborenen Personen stimmberechtigt waren, auch wenn sie die Zone später verlassen hatten oder ausgewiesen worden waren, war infolge der Verhältnisse für Dänemark nicht günstig. Von Zugereisten wurden im ersten Abschnitt für Dänemark 2652, für Deutschland 4444 Stimmen, in Flensburg für Dänemark 1350, für Deutschland 7695 Stimmen abgegeben.

Nach Vorschlag des im Art. 111 des Friedensvertrages genannten internationalen

1) Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 20.

Ausschusses wurde sodann die Grenzlinie in wesentlicher Uebereinstimmung mit der Südgrenze des ersten Abschnittes bestimmt. Flensburg verblieb also bei Deutschland. Die Abtretung erfolgte nach Art. 110 an die alliierten und assoziierten Hauptmächte England, Frankreich, Italien und Japan, welche demnächst durch einen Vertrag vom 5. Juli 1920 die Gebiete an Dänemark übertrugen, und zwar so, daß sie künftig unveräußerlich bleiben, es sei denn, daß eine Genehmigung von seiten des Rates des Völkerbundes vorliegt. Der Uebergang der Souveränität wurde vom 15. Juni an gerechnet (vgl. Art. 109), und durch ein Gesetz vom 9. Juli wurden die Gebiete unter der Benennung „die schleswigschen (sönderjydske) Landesteile“ in Dänemark einverleibt. Durch eine lange Reihe von Gesetzen und Verordnungen ist dänisches Recht mit den einstweilig erforderlichen Modifikationen in den Landesteilen eingeführt worden. Das Interesse der deutschsprachigen Minoritäten in Kirche, Schule, Rechtspflege und Verwaltung ist im ausgedehnten Umfange gewahrt.

Durch eine Konvention vom 4. August 1916 wurden die westindischen Inseln St. Thomas, St. Croix und St. Jan (Goos und Hansen S. 11 und 12) an die Vereinigten Staaten von Amerika gegen ein Entgelt von 25 Millionen Dollars übertragen. Vor der Genehmigung dieser Konvention von seiten des Reichstags wurde (Gesetz vom 30. September 1916) eine Reichstagskommission von 30 Mitgliedern zur Erwägung der ganzen Frage eingesetzt, und nach der Veröffentlichung des Berichts dieser Kommission wurde die Konvention zur Volksabstimmung unter sämtliche Wähler zum Volksting (Männer und Frauen) vorgelegt, und zwar so, daß nach stattgefundener Abstimmung die Frage dem Reichstage zu freier Entscheidung zu unterbreiten sei, es sei denn, daß wenigstens die Hälfte der stimmenden Wähler gegen die Uebertragung gestimmt hatte, in welchem Falle die Regierung der Vereinigten Staaten mitzuteilen haben werde, daß die Konvention nicht ratifiziert werden könne. Das Ergebnis der Volksabstimmung war 283 670 Stimmen für und 158 157 Stimmen gegen die Uebertragung. Sie wurde sodann von den beiden Abteilungen des Reichstages mit erheblichen Mehrheiten genehmigt.

Das Land Island ist 1918 aus dem Reiche Dänemark (G. u. H. S. 11) ausgeschieden und zum selbständigen Königreich in Realunion mit Dänemark erhoben worden.

Der im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1914 S. 241 erwähnte Entwurf zu Aenderungen im Verfassungsgesetz für die besonderen Angelegenheiten Islands wurde — nach wiederholten Schwierigkeiten isländischerseits betreffs der Frage des Erscheinens des Ministers im Staatsrate und nach einem dadurch veranlaßten isländischen Ministerwechsel — unterm 19. Juni 1915 vom König bestätigt und gleichzeitig die Form der im Jahrbuch 1914 S. 245 besprochenen isländischen Sonderflagge (dreifarbig) autorisiert. Laut einer Bestimmung des revidierten Verfassungsgesetzes wurden 1917 drei isländische Minister ernannt.

In einer allerhöchsten Botschaft an die Isländer hatte der König die Hoffnung ausgesprochen, daß die Bestätigung des neuen Verfassungsgesetzes den Ausgangspunkt für eine ruhige und heilsame Arbeit zur Förderung der geistigen und materiellen Kräfte des Landes bilden möge. Diese Hoffnung wurde jedoch nicht erfüllt. Im Jahre 1917 begehrte der Erste Minister Islands im Namen des Altinges, daß die isländische Flagge, die allein zur Benutzung auf dem Lande und auf dem Seegebiet bei Island erlaubt worden war, als allgemeine isländische Flagge zu unbeschränkter Benutzung in der Schiffahrt autorisiert werde. Hiergegen wurde vom Konseilspräsidenten abermals, wie schon 1913, Einsprache erhoben, unter Hinweis

darauf, daß die Flagge zu den gemeinsamen Reichsangelegenheiten gehöre. Der König versagte demnach dem Begehren seine Zustimmung, fügte aber hinzu, daß wenn die isländischen und dänischen Gesichtspunkte sich nicht begegneten, so würde eher eine allgemeine Verhandlung als das Hervorziehen einer einzelnen Frage zu der guten Verständigung führen, welche stets die Grundlage für das Verhältnis zwischen den beiden Ländern bilden müsse.

Nach einem Antrage des Reichstages wurde sodann im Sommer 1918 ein dänischer Ausschuß vom König eingesetzt, um mit Delegierten des Altinges über die Verbindung Islands mit Dänemark zu verhandeln. Die Verhandlungen fanden in Reykjavik statt und führten in kurzer Zeit, indem die dänischen Beauftragten sich im wesentlichen den isländischen Wünschen fügten, zur Einigung über einen Entwurf eines dänisch-isländischen Bundesgesetzes. Dieser Entwurf wurde von den Repräsentationen der beiden Länder, in Island außerdem, kraft einer Bestimmung im Verfassungsgesetze von 1915, durch eine Volksabstimmung angenommen und unterm 30. November 1918 vom König in zweifacher Ausfertigung bestätigt. Der Wortlaut des Gesetzes ist folgender:

**Dänisch-isländisches Bundesgesetz**
vom 30. November 1918.

I.

§ 1. Dänemark und Island sind freie und souveräne Staaten, durch gemeinsamen König und durch das in diesem Bundesgesetz enthaltene Uebereinkommen verbunden.

In den Titel des Königs sind die Namen beider Staaten aufgenommen.

§ 2. Die Thronfolge ist die im Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 Art. I und II festgesetzte. Die Thronfolge kann nicht ohne Einwilligung beider Staaten geändert werden.

§ 3. Die für Dänemark jetzt geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Religion des Königs, seiner Mündigkeit und der Ausübung der königlichen Gewalt in Fällen der Krankheit oder Unmündigkeit des Königs oder seines Aufenthalts außerhalb beider Staaten sollen auch für Island gelten.

§ 4. Der König kann nicht ohne Einwilligung des Reichstages Dänemarks und des Altinges Islands Regent in anderen Ländern sein.

§ 5. Jeder der beiden Staaten trifft für sich Bestimmung über Staatsleistungen an den König und das königliche Haus.

II.

§ 6. Dänische Staatsbürger genießen in Island in jeder Beziehung gleiches Recht mit den in Island geborenen isländischen Staatsbürgern, und umgekehrt.

Die Staatsbürger jedes der beiden Länder sind der Wehrpflicht in dem anderen Lande enthoben.

Der Zutritt zur Fischerei in den Seegebieten jedes der beiden Staaten ist in gleichem Grade frei sowohl für dänische als für isländische Staatsbürger ohne Rücksicht auf Wohnsitz.

Dänische Schiffe haben in Island dieselben Gerechtsamen wie isländische Schiffe, und umgekehrt.

Dänische und isländische Waren und Erzeugnisse dürfen gegenseitig in keiner Beziehung ungünstiger als dieselben irgendeines anderen Landes behandelt werden.

III.

§ 7. Dänemark nimmt im Namen Islands dessen auswärtige Angelegenheiten wahr.

Im Ministerium des Auswärtigen wird nach dem Wunsche der isländischen Regierung und nach Beratung mit derselben ein mit isländischen Verhältnissen bekannter Kommissar zur Behandlung isländischer Sachen angestellt.

An Orten, wo kein Gesandter oder Konsul angestellt ist, ist nach dem Wunsche der isländischen Regierung und nach Beratung mit derselben ein solcher anzustellen, und zwar so, daß Island die dadurch verursachten Ausgaben vergütet. Unter denselben Voraussetzungen sind bei bestehenden Gesandtschaften oder Konsulaten Attaches anzustellen, die der isländischen Verhältnisse kundig sind. Insofern die isländische Regierung auf eigene Kosten Beauftragte zu entsenden wünscht, um Verhandlungen über besondere isländische Verhältnisse zu führen, kann dieses nach näherer Verabredung mit dem Minister des Auswärtigen geschehen.

Die zwischen Dänemark und anderen Ländern schon eingegangenen und kundgemachten Uebereinkünfte sind, insoweit sie Island betreffen, auch für dasselbe geltend. Die von Dänemark nach der Bestätigung des gegenwärtigen Bundesgesetzes eingegangenen zwischenstaatlichen Uebereinkünfte sind für Island nicht ohne die Einwilligung der betreffenden isländischen Behörden verbindlich.

§ 8. Bis Island beschließt, auf eigene Kosten die Fischereiinspektion innerhalb des isländischen Seegebietes gänzlich oder teilweise selbst zu übernehmen, wird sie von Dänemark unter dänischer Flagge ausgeübt.

§ 9. Die Ordnung des Münzwesens ist für beide Staaten weiterhin die bisher geltende, solange die skandinavische Münzunion besteht.

Insofern Island wünschen sollte, ein eigenes

Münzwerk zu errichten, wird die Frage der Anerkennung der dort geprägten Münzen als gesetzmäßiges Zahlungsmittel in Schweden und Norwegen durch Verhandlungen mit diesen Ländern zu entscheiden sein.

§ 10. Das Höchstgericht Dänemarks übt die oberste richterliche Gewalt in isländischen Sachen aus, bis Island beschließt, einen obersten Gerichtshof im Lande selbst zu errichten [1]). Bis dahin soll ein Richterstuhl im Höchstgericht mit einem Isländer besetzt werden, welche Bestimmung bei der ersten eintretenden Vakanz in Kraft tritt.

§ 11. Insoweit der Anteil Islands an den Kosten des Wahrnehmens der in diesem Abschnitt besprochenen Angelegenheiten nicht im vorhergehenden bestimmt ist, wird derselbe durch Uebereinkunft zwischen den Regierungen beider Länder festgesetzt.

IV.

§ 12. Andere Angelegenheiten als die vorgenannten, welche von gemeinsamer Bedeutung für Dänemark und Island sind, wie das Verkehrswesen, Handels- und Zollsachen, Seefahrt, Postwesen, Telegraphen- und Radiotelegraphenwesen, Rechtspflege, Maß und Gewicht, sowie finanzielle Angelegenheiten werden durch Uebereinkünfte zwischen den in den beiden Staaten dazu zuständigen Behörden geregelt.

§ 13. Der von der dänischen Staatskasse an Island bisher entrichtete jährliche Betrag von 60 000 Kr. sowie die Ausgaben der dänischen Staatskasse für das Kontor des isländischen Ministeriums in Kopenhagen fallen weg.

Ebenfalls fällt das isländischen Studierenden zustehende Vorrecht auf Benefizien an der Universität Kopenhagen weg.

§ 14. Die Staatskasse Dänemarks entrichtet einen Betrag von zwei Millionen Kronen zur Errichtung zweier Fonds von je einer Million Kronen zum Zweck der Stärkung der geistigen Verbindung zwischen Dänemark und Island, zur Förderung isländischer Forschung und Wissenschaft und zur Unterstützung isländischer Studierender. Der eine dieser Fonds wird der Universität zu Reykjavik, der andere der Universität zu Kopenhagen überwiesen.

Die näheren Regeln für die Verwaltung und Wirksamkeit der beiden Fonds werden vom König festgesetzt auf Vorschlag der Regierung jedes Landes, nachdem die betreffende Universität gehört ist.

§ 15. Jedes Land bestimmt selbst, in welcher Weise seine eigenen und seiner Bürger Interessen im anderen Land näher wahrzunehmen sind.

V.

§ 16. Es wird ein beratender dänisch-isländischer Ausschuß (Nævn) von mindestens 6 Mitgliedern errichtet, wovon die eine Hälfte vom Reichstage Dänemarks, die andere vom Altinge Islands gewählt wird.

Jede Gesetzvorlage betreffend die nähere Ausführung der im gegenwärtigen Bundesgesetz behandelten Angelegenheiten sowie Vorlagen über besondere Angelegenheiten des einen Staates, welche zugleich für den anderen Staat und die Stellung und Gerechtsamen seiner Bürger Bedeutung haben, sollen, wenn nicht die Verhältnisse es besonders erschweren, vom betreffenden Ministerium dem Ausschuß zur Begutachtung vorgelegt werden, bevor sie dem Reichstag oder dem Alting unterbreitet werden. Es liegt dem Ausschuß ob, Vorschläge zur Aenderung solcher Bestimmungen in der Vorlage zu machen, welche er im Interesse des einen Staates oder seiner Bürger für nachteilig erachtet.

Der Ausschuß hat fernerhin die Aufgabe, sei es nach Aufforderung der Regierungen oder aus eigenem Antriebe, Schritte zur Ausarbeitung von Vorschlägen zu tun, die das Zusammenwirken zwischen beiden Staaten und die Gleichartigkeit in ihren Gesetzgebungen erstreben. Ferner soll er zur Zusammenarbeit für die Förderung gemeinsamer nordischer Gesetzgebung beitragen.

Die näheren Regeln für die Ordnung und Wirksamkeit des Ausschusses werden vom König auf Vorschlag der Regierungen beider Länder festgesetzt.

§ 17. Sollten sich über den Sinn der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes Meinungsverschiedenheiten ergeben, die sich nicht durch Verhandlungen zwischen den Regierungen schlichten lassen, so wird die Sache einem Schiedsausschuß von 4 Mitgliedern überwiesen, wovon der oberste Gerichtshof jedes Landes die Hälfte wählt. Dieser Schiedsausschuß entscheidet die Streitfrage durch Stimmenmehrheit. Im Falle der Stimmengleichheit wird die Entscheidung einem Obmann übertragen, welchen zu ernennen die schwedische und die norwegische Regierung wechselweise ersucht werden.

VI.

§ 18. Nach Ablauf des Jahres 1940 kann sowohl der Reichstag als das Alting zu jeder Zeit die Aufnahme von Verhandlungen über die Revision des Gesetzes verlangen.

Führt die Verhandlung nicht zu erneuerter Uebereinkunft binnen Ablauf von drei Jahren nach Eingabe der Revisionsforderung, so kann sowohl der Reichstag als das Alting beschließen, daß die in diesem Gesetze enthaltene Uebereinkunft aufgehoben werden soll. Um diesem Beschluß Gültigkeit zu verleihen, müssen mindestens zwei Drittel der Mitglieder von jedem Tinge des Reichstags oder vom vereinten Alting dafür gestimmt haben, und er soll danach durch Abstimmung derjenigen Wähler, welche bei den allgemeinen Wahlen zur gesetzgebenden Versammlung des Landes stimmberechtigt sind, bestätigt werden. Insofern die dermaßen vorgenommene Abstimmung erweist, daß wenigstens drei Viertel der stimmberechtigten Wähler an der Abstimmung teilgenom-

1) Schon durch ein Gesetz vom 6. Oktober 1919 hat Island ein eigenes Höchstgericht statt des früher bestehenden Landesobergerichts (G. u. H. S. 248) errichtet.

men haben, und daß wenigstens drei Viertel der abgegebenen Stimmen für die Aufhebung ist, fällt die Uebereinkunft weg.

VII.

§ 19. Dänemark teilt den auswärtigen Mächten mit, daß es in Uebereinstimmung mit dem Inhalte dieses Bundesgesetzes Island als souveränen Staat anerkannt hat, und teilt gleichzeitig mit, daß Island sich für immerwährend neutral erklärt und keine Kriegsflagge hat.

§ 20. Dieses Bundesgesetz tritt am 1. Dezember 1918 in Kraft.

Unterm 18. Mai 1920 ist danach ein neues Verfassungsgesetz für das Königreich Island ergangen.

Ueber die nähere Auslegung des Bundesgesetzes kann auf eine Schrift von Professor Knud Berlin: ‚Den dansk-islandske Forbundslov af 30. November 1918", Kopenhagen 1920, verwiesen werden.

---

Die von Goos und Hansen S. 67 erwähnten Verhandlungen über Aenderungen des Grundgesetzes führten nach einer 1914 stattgefundenen Auflösung des Landstinges im folgenden Jahr zu einer Uebereinkunft zwischen den politischen Parteien, worauf die Annahme einer neuen Vorlage mit großer Majorität erfolgte. Die hiernach infolge des § 95 des damaligen Grundgesetzes erforderlichen Neuwahlen zu beiden Tingen des Reichstags fanden als „Friedenswahlen" statt, d. h. ohne Wahlkampf, indem fast alle Mitglieder des aufgelösten Reichstages ohne Gegenkandidaten wiedergewählt wurden. Nach wiederholter Annahme von seiten des neuerwählten Reichstages wurde das neue Grundgesetz vom König am Jahrestage des ersten Grundgesetzes (G. u. H. S. 4), 5. Juni 1915, bestätigt. Die von den Parteien der Linken behauptete Lehre über Auflösbarkeit der vom König auf Lebenszeit ernannten Landstingsmänner (G. u. H. S. 79) wurde bei den hier zum ersten Male seit 1866 vorgenommenen Auflösungen des Landstinges nicht in Anwendung gebracht. Das neue Grundgesetz wurde erst am 21. April 1918 in Kraft gesetzt (Gesetz vom 19. Februar selb. J.), wonach neue Wahlen zu beiden Tingen auf Grundlage eines schon unterm 10. Mai 1915 ergangenen Wahlgesetzes erfolgten.

Die Hauptpunkte der Neuordnung waren: Wahlrecht auch für Frauen und für Dienstboten, Herabsetzung der Altersgrenze für das Wahlrecht zum Volksting von 30 auf 25 Jahre, hingegen zum Landsting Erhöhung auf 35 Jahre, Wegfall des privilegierten Wahlrechts und der königlichen Ernennungen zum Landstinge, Beschränkung der Auflösbarkeit desselben, allgemeine Anwendung des Proporzes, Einführung von direkter Volksabstimmung über Grundgesetzvorschläge und schließlich Aenderungen in den Bestimmungen über provisorische Gesetze und über die Annahme des Finanzgesetzes.

Für das Volksting wurde eine ursprünglich von dem nunmehr verstorbenen Staatsrate M. Hammerich vorgeschlagene Wahlmethode, welche die Wahlen in Einzelkreisen mit einer Vertretung nach Proportionszahl kombinierte (vgl. G. u. H. S. 77, Anmerkung im Schluß), in Anwendung gebracht. In Kopenhagen und der Nachbarkommune Frederiksberg wurden einheitlich 24 Mitglieder nach der D'Hondtschen Listenmethode gewählt. Für 92 Wahlkreise im eigentlichen Dänemark und einen Kreis auf den Färöern wurde je 1 Mitglied durch Mehrzahlswahl gewählt, und schließlich wurden vom Ministerium des Innern 23 Zusatzmandate auf die Parteien im eigentlichen Dänemark im Verhältnis zu ihrer gesamten Stimmenzahl und der durch die Kreiswahlen erzielten Vertretung verteilt. Diese Zusatzmandate wurden innerhalb der einzelnen Aemter (G. u. H. S. 70) denjenigen nicht kreisgewählten Kandidaten jeder Partei zugeteilt, welche die größte Zahl der im betreffenden

Amte abgegebenen Stimmen erhalten hatten. Bei der Durchführung dieser Verteilung war indessen auf Verlangen der Linken eine Trennung zwischen Jütland und den Inseln gemacht, welche dieser Partei, die vorzugsweise ihre Anhänger im ersteren Landesteil zählt, ein prinzipwidriges Uebergewicht sicherte. Diese Trennung (der sogenannte „schwarze Strich") erwies sofort bei den Wahlen von 1918 ihre Wirkung zugunsten der Linken.

Im Frühling 1920 entstand ein politischer Konflikt, zunächst durch die Stellung der radikalen Regierung der schleswigschen Frage gegenüber veranlaßt. Die Regierung hatte mit Rücksicht auf die bevorstehende Wiedervereinigung Vorschläge zu Aenderungen des Grundgesetzes und Wahlgesetzes vorgelegt, welche in demokratischer Richtung weiter gingen, als der angegebene Zweck es erheischte. Es war der Regierung nicht gelungen, diese Vorschläge angenommen zu sehen, und es wurde nunmehr von der Opposition verlangt, daß die Regierung, deren frühere Mehrheit im Volkstinge verschwunden war, sofort neue Wahlen zu diesem Tinge abhalten ließe. Die Regierung verweigerte dieses mit der Begründung, daß zuerst ein neuer Versuch gemacht sein müsse, Einigkeit über die Grundgesetzänderung und die Wahlvorlage zu erzielen. Da es als gegeben anzusehen war, daß die Regierung doch keine solche Vorschläge würde durchführen können, förderte der König den Chef des Ministeriums auf, seine Demission einzureichen, und da dieses verweigert wurde, verabschiedete der König das Ministerium. Von seiten der sozialdemokratischen Organisation wurde demnächst mit Generalstreik gedroht, aber nachdem ein Geschäftsministerium gebildet worden war mit dem Zweck, die Verhandlungen über das Wahlgesetz wieder aufzunehmen und nach deren Beendigung neue Wahlen auszuschreiben, wurde der Streik abgesagt und ein revidiertes Wahlgesetz, welches „den schwarzen Strich" tilgte, in wenigen Tagen angenommen und vom König am 11. April 1920 bestätigt. Die darauf erfolgten Wahlen zum Volksting gaben den beiden Oppositionsparteien, der Linken und der konservativen Partei, die Mehrheit, und ein neues Ministerium aus der ersteren Partei wurde gebildet. Dasselbe führte neue Grundgesetzbestimmungen durch, die außer den zwecks der Wiedervereinigung erforderlichen Aenderungen nur einige wenige andere aufnahmen, worüber im voraus zwischen den Parteien Einigkeit bestand. Diese Bestimmungen wurden am 10. September 1920 vom König bestätigt. Aus Rücksicht auf die Tradition wünschte man das Datum des Grundgesetzes nicht zu ändern, und unterm 17. September erging darauf eine gesamte Kundmachung vom „Grundgesetze des dänischen Reiches vom 5. Juni 1915 mit Aenderungen vom 10. September 1920". Im Anschluß an die Aenderungen war schon unterm 28. Juni ein Gesetz über Veränderungen des Wahlgesetzes vom 11. April erlassen worden, und am 30. August selb. J. erfolgte ein Gesetz über die Vertretung der schleswigschen Landesteile im Reichstage m. w. Durch ein Gesetz vom 29. April 1921 wurde demnächst eine Kommission eingesetzt mit der Aufgabe, auf Grundlage der Erfahrungen von den nach dem neuen Wahlsystem abgehaltenen Wahlen die Fragen einer Revision der Wahlgesetze sowohl für den Reichstag als auch für die kommunalen Räte zu erwägen. Diese Kommission hat im Juni 1922 einen Bericht abgegeben, wonach vorderhand keine Aussicht auf Einigung über neue Aenderungen besteht.

Das Grundgesetz von 1866 enthielt 95 Paragraphen, das Grundgesetz von 1915 und 1920 nur 94. Die Vorschriften über die Zusammensetzung des Landstings, die im älteren Grundgesetz 7 Paragraphen (§§ 34—40) umfaßten, sind nunmehr auf 6 (§§ 34—39) beschränkt, und der ältere § 64 ist als bedeutungslos ausgelassen. Hingegen ist ein neuer § 93 über die

Gerechtsamen isländischer Staatsbürger in Dänemark eingeschoben worden. Die im neuen Grundgesetz nebst Wahlgesetzen herbeigeführten Abänderungen der im Staatsrecht von Goos und Hansen dargestellten Ordnung sind die folgenden:

Das Wahlrecht zum Volksting hat nach § 30 des Grundgesetzes jeder Mann und jede Frau, der (die) das Indigenatrecht besitzt, das 25. Lebensjahr zurückgelegt hat und festen Wohnsitz im Lande hat, ausgenommen wenn der Betreffende

a) durch Richterspruch einer der öffentlichen Meinung nach entehrenden Handlung schuldig befunden ist, ohne die Wiederherstellung der Ehrenrechte erhalten zu haben;

b) öffentliche Armenunterstützung genießt oder genossen hat, die nicht entweder von Zurückbezahlung erlassen oder zurückbezahlt ist;

c) wegen Konkurs oder Entmündigung außer Verfügung über sein Vermögen gesetzt ist.

Wählbar zum Volksting ist ein jeder, der Wahlrecht zu demselben hat (§ 31).

Die Zahl der Mitglieder des Volkstinges wird durch das Wahlgesetz festgesetzt, darf aber 152 nicht überschreiten. Zur Sicherung einer gleichmäßigen Vertretung der verschiedenen Anschauungen unter den Wählern bestimmt das Wahlgesetz die Wahlmethode und die näheren Regeln für die Ausübung des Wahlrechts, hierunter, inwieweit die Verhältniszahlmethode in oder ohne Verbindung mit Wahlen in Einzelkreisen durchgeführt werden soll. Bei der Kreiseinteilung soll außer auf Einwohnerzahl auch auf Wählerzahl und Bevölkerungsdichte Rücksicht genommen werden (§ 32).

Die Mitglieder des Volkstinges werden auf vier Jahre gewählt (§ 33.)

Diese allgemeinen Vorschriften sind durch das Wahlgesetz vom 11. April 1920 mit den Nachtragsgesetzen vom 28. Juni und 30. August selb. J. so durchgeführt:

Die früheren Einzelkreise sind beibehalten, aber nur als „Aufstellungskreise“ (Anmeldungskreise), die in größeren „Großkreisen“ und Amtskreisen gesammelt sind. In jedem der letzteren Kreise werden so viele Mitglieder gewählt, als Aufstellungskreise da sind. Kopenhagen und Frederiksberg zählen 18 Aufstellungskreise, in 3 Großkreisen gruppiert. Das übrige Land umfaßt 21 Amtskreise mit zusammen 99 Aufstellungskreisen. Im früheren eigentlichen Dänemark sind 20 Amtskreise, je 2—7 Aufstellungskreise umfassend; die 4 Aemter der schleswigschen Landesteile sind in einem Amtskreis vereinigt, welcher 7 Aufstellungskreise umfaßt. Schließlich bildet das Amt der Färöer einen Aufstellungskreis.

Zu den dermaßen vorkommenden 118 Mandaten werden demnächst 31 Zusatzmandate gefügt, und zwar 6 für die Hauptstadt, 10 für die Inseln und 15 für Jütland, die schleswigschen Bezirke einbegriffen. Die gesamte Zahl der Mitglieder des Volkstinges ist somit 149.

Wenn neue allgemeine Wahlen zum Volksting vorgenommen werden sollen, so teilt der Präsident des Tinges dem Minister des Innern mit, wie viele Parteien im Volkstinge vorhanden sind. Spätestens 10 Tage vor Abhaltung der Wahl können mindestens 10000 Wähler dem Minister mitteilen, daß sie an der Wahl als eine neue Partei teilzunehmen beabsichtigen. Bei den Wahlen kann kein Kandidat in Betracht kommen, der sich nicht selbst als Bewerber in einem Aufstellungskreis zur Wahl gestellt hat und von wenigstens 25, höchstens 50 Wählern aus demselben als Proponenten empfohlen wird. Bei der Anmeldung soll der Bewerber angeben, welcher Partei er sich anschließt oder seine Stütze geben will, oder ob er außerhalb der Parteien steht. Niemand darf sich zu gleichzeitiger Wahl in verschiedenen Amtskreisen (Großkreisen) oder als Kandidat für mehr als eine Partei melden. Die verschiedenen Parteien in jedem Amtskreise (Großkreise) können eine „Parteiliste“ anmelden, d. h. eine

Angabe der Reihenfolge, in welcher die Kandidaten, die sich der Partei anschließen, aufgestellt werden.

Die Abstimmung erfolgt in den Gemeinden der Aufstellungskreise — oder in kleineren Abteilungen der Gemeinden, wenn die Wähler es begehren — mittelst offizieller Stimmzettel in der bei G. u. H. S. 71 angegebenen Weise. Der Stimmzettel soll sowohl die Parteibezeichnungen als die Namen sämtlicher im betreffenden Amtskreis (Großkreis) gestellten Bewerber enthalten. Wenn keine Parteiliste angemeldet ist, so werden die Kandidaten der Partei in alphabetischer Ordnung aufgeführt. Der Wähler gibt seine Stimme ab durch Anbringung eines Kreuzes entweder bei der Parteibezeichnung oder bei dem Namen eines bestimmten Bewerbers. Ist dieses ein Kandidat, der sich einer Partei anschließt, so wird die Stimme als für diesen Kandidaten als Nr. 1 und danach für die übrigen Kandidaten der Partei abgegeben gerechnet.

Die Wahlvorstände der einzelnen Aufstellungskreise zählen das Ergebnis der Abstimmung zusammen und erstatten hierüber dem Minister des Innern Bericht. Derselbe läßt für jeden Amtskreis (Großkreis) nach der D'Hondtschen Methode berechnen, wie die Kreismandate unter den Parteien und den Bewerbern außerhalb der Parteien zu verteilen sind. Demnächst wird berechnet, wie die 31 Zusatzmandate verteilt werden sollen.

Wenn die Wahl auf den Färöern gleichzeitig mit den übrigen Wahlen abgehalten wird, werden die Färöer bei der Verteilung der Zusatzmandate mitgerechnet. Erfolgt diese Wahl erst später, so kommt sie nicht in Betracht.

Nur die Parteien kommen bei der Verteilung der Zusatzmandate in Betracht, und zwar nur diejenigen Parteien, welche wenigstens ein Mandat erreicht haben oder für deren Kandidaten innerhalb eines der drei Landgebieten (der Hauptstadt, der Inseln und Jütlands) wenigstens ebenso viel Stimmen abgegeben sind, als die Durchschnittszahl pro Mandat (Amts- und Zusatzmandate) für das ganze Land. Die Kreismandate dieser Parteien werden mit den 31 Zusatzmandaten zusammengelegt und durch eine einfache Regeldetrirechnung und Anwendung der Methode der größten Brüche wird ausfindig gemacht, wie viele Mandate aus dieser Summe jede einzelne Partei fordern kann. In Uebereinstimmung hiermit findet die Verteilung der Zusatzmandate auf die Parteien statt. Diejenigen Parteien, die mittelst der Kreiswahlen die volle Anzahl erreicht haben, nehmen an der Verteilung nicht teil, sollen aber auch keine Mandate abgeben, insofern sie zu viele bekommen haben. Die Verteilung erfolgt mit 6 Mandaten zu Kopenhagen-Frederiksberg, 10 zu den Inseln und 15 zu Jütland nach der Verteilungsregel des Franzosen Sainte Laguë, d. h. nach einer Division mit den Zahlen 1, 3, 5, 7 usw. in ähnlicher Weise, wie die D'Hondtsche Division mit 1, 2, 3, 4 usw. Wie leicht ersichtlich, ist diese Methode von Sainte-Laguë nur angewandte Regeldetri.

Wenn es dermaßen berechnet ist, wie die Amts- und Zusatzmandate sich unter den Parteien — und unter den Bewerbern außerhalb der Parteien — in den Amtskreisen bzw. Großkreisen verteilen, so teilt der Minister des Innern den Wahlvorständen derselben mit, wie viele Kandidaten für jede Partei im betreffenden Kreise zu wählen sind, und welche Bewerber außerhalb der Parteien die Wahl im Kreise erreicht haben. Die Wahlvorstände nehmen demnächst die Erwählung der Kandidaten der Parteien nach der Methode von Andræ vor, jedoch mit gewissen Aenderungen („die erweiterte Andræsche Methode"). Diese Aenderungen beziehen sich erstens darauf, daß die ursprüngliche Andræsche Methode lediglich mit den Namen der einzelnen Kandidaten operiert, die erweiterte Methode hingegen zugleich, und zwar in erster Reihe, mit den Parteien. Zweitens.

wird statt des Quotienten Andræs die sogenannte „Verteilungszahl" benutzt, d. h. „der hinlängliche Quotient", welcher entsteht, wenn die Stimmen der Partei im bezüglichen Kreise durch eine Zahl, die um eins größer ist als die Zahl der der Partei zugefallenen Mandate, dividiert werden und die so entstandene Verhältniszahl bis auf die folgende ganze Zahl erhöht wird (vgl. G. u. H. S. 75—76). Eine dritte Hauptabweichung bezieht sich auf die komplementären Wahlen. Andræs Verfahren in betreff derselben ist bei G. u. H. l. c. dargestellt. Die Ordnung des neuen Wahlgesetzes ist diejenige, daß, wenn die volle Verteilungszahl nicht von so vielen Kandidaten erreicht ist, wie für die Partei zu wählen sind, so werden diejenigen Stimmzettel hervorgeholt, deren als Nr. 1 (eventuell nach Streichung eines schon gewählten Kandidaten oder mehrerer solcher) stehende Kandidat die kleinste Stimmenzahl hat; haben mehrere die gleiche Stimmenzahl, so entscheidet das Los. Nachdem der Name dieses Kandidaten sowie die Namen der schon gewählten ausgestrichen sind, werden diese Stimmzettel den übrigen Kandidaten nach dem nunmehr zunächstfolgenden Namen zugezählt. Erreicht ein Kandidat hierdurch die Verteilungszahl (oder eine höhere Stimmenzahl), so wird er für gewählt erklärt. Gelingt es noch nicht, die volle Anzahl erwählt zu sehen, so werden die Stimmzettel von demjenigen Kandidaten, welcher jetzt die wenigsten Stimmen hat — oder, wenn zwei nunmehr an Zahl gleichstehen, von demjenigen, welcher früher am wenigsten hatte — übergeführt, und so wird fortgesetzt, bis nur so viele nicht gewählte Kandidaten zurückstehen, wie Abgeordnete für die Partei noch zu erwählen sind. Ohne Rücksicht darauf, daß die Verteilungszahl nicht erreicht ist, werden sodann die betreffenden Kandidaten für gewählt erklärt, und zwar in der Reihenfolge nach der Größe der Stimmenzahlen.

Der Minister des Innern läßt Listen abfassen über die Reihenfolge, in welcher die nicht gewählten Parteikandidaten als Stellvertreter für die Gewählten von derselben Partei anzusehen sind. Diese Stellvertreter springen als solche bei vorfallenden Vakanzen ein, eventuell auch in Urlaubsfällen nach den näheren Vorschriften der Geschäftsordnung des Volkstinges.

Eine nähere Erklärung über alle Einzelheiten würde eine vollständige Uebersetzung der diesbezüglichen Bestimmungen des Wahlgesetzes erheischen, welche hier nicht Platz finden kann. Aber die so nach den Hauptzügen dargestellte Wahlordnung dürfte in vorzüglichem Grade Aufmerksamkeit verdienen, indem sie ohne die mit den Wahlen von Kreisabgeordneten verbundenen Vorteile aufzugeben, dem einzelnen Wähler freie Wahl unter sämtlichen im Amtskreise angemeldeten Kandidaten gewährt und gleichzeitig eine verhältnismäßige Parteivertretung in einfacher und genügender Weise verbürgt. Bei den ersten Wahlen zum Volksting nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im September 1920 waren 8 Parteien angemeldet. Zwei von diesen (eine „freisozialistische" und eine „ultrasozialistische" Partei) erreichten kein Mandat und kamen bei der Verteilung der Zusatzmandate nicht in Betracht. Die übrigen 6 Parteien waren: Die konservative Volkspartei, die Linke, die radikale Linke, die sozialdemokratische Partei, die Erwerbspartei, die schleswigsche (deutsche) Partei. Die Wahl auf den Färöern fand erst später statt. Den 6 Parteien fielen also im ganzen 148 Mandate zu, welche nach den Stimmenzahlen so zu verteilen waren: K 27, L 51, R 18, S 48, E 3, Schl 1. Das Ergebnis der Kreiswahlen war: K 16, L 51, R 9, S 40, E 0, Schl 1. Hiernach wurden die 31 Zusatzmandate so verteilt: K 11, L 0, R 9, S 8, E 3, Schl 0. Die volle Proportionalität wurde also erreicht. Dasselbe war eben der Fall bei den beiden vorhergehenden Wahlen im April und Juli selb. J., wo das Wahlgesetz von 1920 in Anwendung gebracht wurde. Eine Vermehrung der Anzahl von Zusatzmandaten gegenüber den Kreismandaten scheint

also vorderhand nicht erforderlich. Im Reichstage ist übrigens vorgeschlagen gewesen, die Zahl der Zusatzmandate variabel zu bestimmen. Schon Andræ hatte gelegentlich darauf aufmerksam gemacht, daß ein Proportionalwahlsystem erst dann zu seinem vollen Recht kommt, wenn ein kleiner Spielraum für die Zahl der Mandate gegeben wird.

Das Wahlrecht und die Wählbarkeit zum Landstinge stehen nach den §§ 34 und 35 des Grundgesetzes einem jeden Volkstingswähler zu, welcher bzw. welche das 35. Lebensjahr zurückgelegt und festen Wohnsitz im betreffenden Landstingskreise hat.

Die Mitgliederzahl des Landstinges darf nach § 36 des Grundgesetzes 78 nicht überschreiten. Hiervon werden 10 in Kopenhagen und Frederiksberg gewählt, bis zu 48 in größeren, sowohl Land wie Städte umfassenden Wahlkreisen, im ungefähren Verhältnis zur Einwohnerzahl der Kreise (§ 38), 1 auf Bornholm und 1 von den volksgewählten Mitgliedern des Lagtinges der Färöer (der Amtmann und der Propst, welche geborene Mitglieder des Lagtinges sind, nehmen also nicht an der Wahl teil, § 37). Schließlich werden 19 Mitglieder [1]) nach Verhältniszahlen vom abgehenden Landsting, d. h. von denjenigen Personen, welche an dem Tage, wo neue Wahlen ausgeschrieben werden, Mitglieder des Tinges sind, gewählt. Für diese letzten 19 Mitglieder ist fester Wohnsitz in irgendeinem bestimmten Landstingskreise nicht erforderlich (§ 35). Die frühere königliche Ernennung von 12 Mitgliedern ist also aufgehoben, aber die im Jahre 1915 vorhandenen, vom König ernannten Mitglieder behalten infolge einer interimistischen Bestimmung des Grundgesetzes ihren lebenslänglichen Sitz im Tinge bei, und zwar so, daß sie als Vertreter derjenigen politischen Gruppen, in welche sie Aufnahme gefunden hatten, angesehen werden.

Die Wahlen erfolgen (außerhalb der Färöer) wie bisher indirekt, mittelst Wahlmänner (§ 37). Im Gegensatz zu der früheren Regelung werden auch die Wahlmänner nach Verhältniszahlen gewählt. Die Einzelbestimmungen sind in das Wahlgesetz verwiesen.

Nach diesem ist die Mitgliederzahl des Landstinges gegenwärtig 76, nämlich für Kopenhagen und Frederiksberg 10, für 4 größere Kreise bzw. 12, 6, 12 und 15, für Bornholm 1, für die Färöer 1 und vom Tinge selbst gewählte 19. Die Wahlen der Wahlmänner geschehen nach der D'Hondtschen Listenmethode. Listenverbände sind erlaubt. Ebenfalls ist es gestattet, gemeinsame Kandidaten auf den verschiedenen Listen aufzuführen. Wenn ein solcher Kandidat auf einer gewissen Liste gewählt ist, so wird sein Name auf den anderen Listen ausgestrichen (vgl. G. u. H. S. 178). Die Wahlen der Landstingsmitglieder erfolgen (außerhalb Bornholms und der Färöer, siehe für diese G. u. H. S. 75) nach der Andræschen Methode mit den beiden letzten der oben S. 95—96 angegebenen Aenderungen [2]). Die Wahlen der 19 tingsgewählten Mitglieder werden nach den in der Geschäftsordnung des Landstinges zu jeder Zeit gegebenen Regeln über Verhältniszahlen vorgenommen. Gleichzeitig

1) Die Zusammenzählung ergibt also bis zu 79 Mitglieder. Die Nichtübereinstimmung erklärt sich daraus, daß in der ursprünglichen Abfassung nur 18 vom Landstinge selbst gewählte Mitglieder berechnet waren. Als später ein 19. Mitglied (für die schleswigschen Landesteile) hinzugefügt wurde, scheint man übersehen zu haben, daß eine weitere Aenderung in den vorhergehenden Zahlen hätte vorgenommen werden sollen. Die Sache ist jedoch ohne praktische Bedeutung, weil keine der beiden Maximumszahlen 78 oder 48 durch das Wahlgesetz erreicht ist (siehe unten im Text).

2) Bei den seit 1905 stattgefundenen Landstingswahlen wurde die Wahlmethode, wie schon öfters zuvor, meistens in der Weise in Anwendung gebracht, daß die Parteien ihre Wahlmänner in Gruppen verteilten, welche hinlänglich groß waren, um je einen Kandidaten zu erwählen, so daß in der Regel nur ein Name auf den Stimmzetteln geschrieben wurde.

mit den Wahlen der Mitglieder werden Stellvertreter gewählt. Diese nehmen allein Sitz in das Ting, wenn ein Mitglied austritt, nicht in Urlaubsfällen.

Die Mitglieder des Landstinges werden wie zuvor auf 8 Jahre gewählt. Von den volksgewählten tritt die Hälfte oder ungefähr die Hälfte wechselweise jedes vierte Jahr aus (vgl. G. u. H. S. 77). Die 19 tingsgewählten Mitglieder treten — abgesehen von den vormals vom König ernannten, welche, wie schon gesagt, ihre Sitze auf Lebenszeit bewahren — alle auf einmal nach Verlauf von 8 Jahren oder, im Falle einer Auflösung des Tinges, gleichzeitig mit den übrigen Mitgliedern aus.

Die frühere Bestimmung des Grundgesetzes, daß die Vergütung dei Reichstagsmitglieder für jeden Tag berechnet werden soll (G. u. H. S. 81), ist aufgehoben. Durch das Gesetz vom 28. Juni 1920 ist die Vergütung nunmehr auf 4000 Kr. jährlich für Mitglieder, die in der Hauptstadt oder in ihrer Nähe wohnen, und 5200 Kr. für die übrigen Mitglieder festgesetzt, beide Beträge mit einer nach dem allgemeinen Preisniveau variierenden Teuerungszulage, einem für sämtliche Beamte und Unterbeamte des Staates unterm 12. September 1919 ergangenen Besoldungsgesetze gemäß. Die frühere besondere Vergütung der Reisekosten ist weggefallen, aber die Abgeordneten genießen fortwährend für alle Reisen freie Beförderung auf den Eisenbahnen des Staates.

Das Volksting kann wie vormals ohne besondere Beschränkung vom König aufgelöst werden. Dagegen ist das Auflösungsrecht dem Landstinge gegenüber durch § 22 des neuen Grundgesetzes begrenzt worden. Außer dem Falle einer Abänderung des Grundgesetzes ist es nunmehr für eine Auflösung des Landstinges erforderlich, daß das Volksting eine Gesetzvorlage angenommen und dieselbe wenigstens 3 Monate vor dem Schluß der Session dem Landstinge übersandt hat, ohne daß eine Annahme von seiten des Landstinges erfolgt ist, und demnächst, daß das Volksting durch allgemeine Wahl nach Ablauf der Wahlperiode (nicht mittelst Auflösung) erneuert worden ist und sodann in einer ordentlichen Session die Vorlage wieder unverändert annimmt und binnen der obigen Frist dem Landstinge übersendet, und daß auch diesmal keine Einigung zwischen den beiden Tingen erreicht wird.

Zu Grundgesetzänderungen wird nach dem § 94 des neuen Grundgesetzes außer den früheren Vorschriften über Annahme zweier Reichstage mit dazwischenliegender Auflösung der beiden Tinge (G. u. H. S. 34) fernerhin die Annahme von seiten der Volkstingswähler durch eine direkte Abstimmung gefordert. Diese Volksabstimmung muß binnen einem halben Jahre nach der letzteren Annahme des Reichstages erfolgen, und zur Bestätigung der Vorlage ist erforderlich, daß die Mehrzahl der an der Abstimmung teilnehmenden Wähler und wenigstens 45% sämtlicher Wähler für den Beschluß des Reichstages stimmt. Sodann muß der Beschluß noch vom König bestätigt sein, um Grundgesetz zu werden. Die näheren Regeln für die Volksabstimmung sind durch Gesetz festzusetzen. Ein solches Gesetz ist unterm 23. Juni 1920 ergangen. Darnach geschicht die Abstimmung schriftlich in ähnlicher Weise wie die Wahlen zum Volksting mittelst offizieller Stimmzettel, worauf allein die Worte „Ja“ und „Nein“, durch einen wagrechten Strich getrennt, gedruckt sind.

Zu den Vorschriften des älteren Grundgesetzes im § 25 über provisorische Gesetze ist hinzugefügt, daß ihre Vorlage vor dem nächsten Reichstag sofort nach dem Zusammentreten desselben erfolgen muß, daß das Gesetz ohne die Zustimmung dieses Reichs-

tags wegfällt, und daß die provisorischen Gesetze zuerst im Volkstinge zu behandeln sind (vgl. hinsichtlich des Zweckes dieser Aenderungen näher G. u. H. S. 96—104).

Fernerhin ist, um einem Erlaß von provisorischen Finanzgesetzen vorzubeugen, dem § 47 (vormals § 48) des Grundgesetzes ein Zusatz gegeben, dahingehend, daß, wenn es nicht zu erwarten ist, daß die Behandlung der Finanzvorlage für das kommende Finanzjahr binnen dem Anfang desselben beendigt werden kann, die Regierung Vorschlag zu einem zeitweiligen Bewilligungsgesetz vorzulegen hat, im wesentlichen mit dem bei G. u. H. S. 102 und 146—147 besprochenen Reichstagsbeschluß vom 2. und 3. April 1894 gleichlautend.

Schließlich ist der § 48 (vormals § 49) des Grundgesetzes nunmehr so abgefaßt: „Ehe das Finanzgesetz oder ein zeitweiliges Bewilligungsgesetz vom Reichstage angenommen worden ist, dürfen die Steuern nicht eingefordert werden. Keine Ausgabe darf erfolgen, welche nicht in dem vom Reichstage angenommenen Finanzgesetz oder in einem vom Reichstage angenommenen Nachtragsbewilligungsgesetz oder zeitweiligen Bewilligungsgesetz begründet ist."

Es ist jedoch durch diese Abfassung nicht gelungen, eine Regelung herbeizuführen, wonach keine Staatsausgabe ohne vorherige Bewilligung erfolgt. Zufolge des stark spezialisierten Charakters des dänischen Staatsbudgets entsteht fortwährend wie zuvor häufig die Notwendigkeit, nicht vorgesehene Ausgaben zu machen (vgl. G. u. H. S. 151 und 155—156). Es hat sich sodann in den späteren Jahren die Praxis ausgebildet, daß die Minister, wenn die Frage von solchen nicht vorgesehenen Ausgaben zu einem Zeitpunkt entsteht, wo der Reichstag versammelt ist, in formloser Weise mit den beiden Finanzausschüssen (G. u. H. S. 137) darüber verhandeln, um durch die Zustimmung derselben vorläufige Indemnität für die Ausgaben zu erhalten.

Die Ernennung der Staatsrevisoren von seiten des Reichstags erfolgt nunmehr nach dem § 49 (vormals § 50) des Grundgesetzes in der Weise, daß jedes Ting 15 Mitglieder zu einem Gesamtausschuß ernennt, welches die 4 Revisoren nach Verhältniszahlen wählt (G. u. H. S. 153).

Zum § 45 (vormals § 46) über Reichstagskommissionen ist der Zusatz gemacht, daß die Wahlen der Mitglieder solcher Kommissionen oder von sonstigen Beauftragten nach Verhältniszahlen erfolgen; insofern beide Tinge vertreten sein sollen, so geschieht die Wahl in der oben für die Staatsrevisoren angegebenen Weise.

Zur Vorschrift im § 50 (vormals § 51) über Indigenatrecht für Ausländer ist hinzugefügt, daß durch Gesetz Regeln festzusetzen sind über Erlaubnis für Ausländer, unbewegliche Güter hier im Lande eigentümlich zu erwerben (vgl. G. u. H. S. 27—28). Zur Unterbreitung einer derartigen Vorlage sind jedoch bisher keine Schritte gemacht.

Im § 56 (vormals § 57) über die Unverletzlichkeit der Mitglieder des Reichstages (G. u. H. S. 80) ist der erste Satz nunmehr so abgefaßt: „Solange der Reichstag versammelt ist, kann kein Mitglied desselben ohne die Einwilligung des Tinges, zu dem es gehört, in Anklage gesetzt oder Verhaftung irgendwelcher Art unterzogen werden, es sei denn, daß er auf frischer Tat ergriffen würde."

Zum § 80 (vormals § 82) über die Unverletzlichkeit des Eigentumsrechtes ist hinzugefügt: „Wenn eine Gesetzesvorlage betreffend Expropriation von Eigentum angenommen worden ist, so kann ein Drittel der Mitglieder des Volkstinges spätestens 14 Tage nach der schließlichen Annahme fordern, daß sie erst zur königlichen Bestätigung vorgelegt

wird, wenn neue Wahlen zum Volksting stattgefunden haben und die Vorlage vom demnächst zusammentretenden Reichstag aufs neue angenommen worden ist."

Zum § 83 (vormals § 85) über freien Unterricht in den Volksschulen ist, um eventuellen sozialistischen Nivellierungsbestrebungen vorzubeugen, hinzugefügt, daß Eltern oder Vormünder, die selbst dafür sorgen, daß die Kinder einen Unterricht bekommen, welcher auf gleicher Höhe mit demjenigen der Volksschule steht, nicht pflichtig sind, die Kinder in der Volksschule unterrichten zu lassen.

Der § 18 des Grundgesetzes ist dahin geändert, daß der König nicht ohne Einwilligung des Reichstages Krieg erklären oder Frieden schließen, Bündnisse und Handelsverträge eingehen oder aufheben kann.

In den §§ 7, 17 und 55 des älteren Grundgesetzes war vorgeschrieben, daß der König, die Beamten und die Mitglieder des Reichstages das Grundgesetz eidlich beschwören sollten. Statt dessen ist nunmehr die Abgabe einer feierlichen Versicherung getreten (vgl. G. u. H. S. 41).

Der § 6 des dänisch-isländischen Bundesgesetzes vom 30. November 1918 (oben S. 90) enthält u. a. die Bestimmung, daß Isländer als Beamte in Dänemark bestellt werden können und durch Niederlassung hier im Reiche wahlberechtigt und wählbar zum Reichstage werden. Es ist eingewandt worden, daß dieses gegen das Grundgesetz verstieße, weil dasselbe die Staatsangehörigkeit als Bedingung für Anstellung als Beamter sowie für Wahlrecht und Wählbarkeit fordert. Gegen diesen Einwand wurde von seiten der Regierung u. a. behauptet, daß die Bedeutung der besprochenen Bestimmung des Bundesgesetzes diejenige sei, daß das Gesetz Dänen und Isländern gegenseitiges Staatsbürgerrecht in den beiden Ländern verleiht, und daß somit kein Widerspruch mit dem dänischen Grundgesetz vorliege. Da indessen diese Frage bestritten war, benutzte man die Gelegenheit, als Abänderungen des Grundgesetzes ohnehin im Jahre 1920 vorzunehmen waren, um einen neuen § 93 einzuschieben, also lautend: „Unter übrigens gleichen Bedingungen genießen isländische Staatsbürger dem dänisch-isländischen Bundesgesetze gemäß die Gerechtsame, welche in den §§ 17, 30, 31, 34 und 35 aufgeführt und im dänischen Indigenat enthalten sind."

Statt der Formulierung im § 12 des Grundgesetzes, daß die Person des Königs „heilig und unverletzlich" sei, ist nunmehr das Wort „friedheilig" gesetzt. Im § 9 ist der Ausdruck „die Zivilliste des Königs" mit „die Leistung des Staates an den König" vertauscht, im § 10 „Apanage" mit „Jahrgeld" und im § 16 „Konseilspräsident" mit „Staatsminister" (nach schwedischem und norwegischem Muster). Der Reichstag tritt nun am ersten Dienstag des Oktobers zusammen (vormals Montag). Die über die Zusammensetzung des Reichsgerichts im § 66 enthaltenen Bestimmungen können nunmehr durch einfaches Gesetz geändert werden. Einige andere, nur redaktionelle Aenderungen seien hier übergangen.

Die verschiedenen Bestimmungen des Grundgesetzes, welche Programme für die künftige gesetzliche Ordnung gewisser Angelegenheiten aufstellten (G. u. H. S. 35), sind beibehalten, trotzdem sie jetzt größtenteils als erfüllt zu betrachten sind.

In dieser Beziehung haben seit 1913 die folgenden Aenderungen stattgefunden:

Das bei G. u. H. S. 162 besprochene Gesetz vom 26. März 1909 über die neue Rechtspflegeordnung trat in der angenommenen Gestalt nicht in Kraft. Die 1913 zur Macht gelangte radikale Regierung fand das Gesetz ungenügend und unterließ, die erforderlichen Ergänzungsvorlagen dem Reichstag zu unterbreiten. Im Jahre 1916 einigte man sich sodann

darüber, die Reform im vollen vom Grundgesetz vorgesehenen Umfange durchzuführen, und am 11. April selb. J.s erging ein neues, revidiertes Gesetz über die gesamte Rechtspflege, in allem 1043 Paragraphen enthaltend. Dasselbe wurde in den folgenden Jahren durch verschiedene Zusatzgesetze und sonstige Ergänzungsbestimmungen ergänzt und trat in dieser Gestalt am 1. Oktober 1919 in Kraft.

Die Rechtspflege ist nunmehr vollständig von der Verwaltung getrennt, indem das Reich außerhalb der Hauptstadt in 88 Untergerichtsbezirke und 65 Polizeibezirke (Unterobrigkeitsbezirke) eingeteilt wurde. Nach der Einverleibung der schleswigschen Landesteile wurde durch ein zeitweiliges Gesetz vom 28. Juni 1920 zu den beiden Landgerichten in Kopenhagen und Wiborg ein südliches Landgericht in Sönderborg hinzugefügt und das Gebiet desselben in 9 Untergerichtsbezirke und 7 Polizeibezirke verteilt. Es hat sich erwiesen, daß die Gesamtzahl der Untergerichtsbezirke nach und nach durch Zusammenziehung etwas verkleinert werden kann, und da die Arbeitslast der Landgerichte vorderhand ziemlich groß scheint, wird eine geänderte Verteilung der Zuständigkeit der Gerichte vielleicht in Frage kommen.

Das Anklageverfahren ist in Strafsachen durchgeführt und besondere Anklagebehörden (ein Reichsadvokat, 8 Staatsadvokaten und öffentliche Ankläger bei den Untergerichten) angestellt. Auch bei der gerichtlichen Voruntersuchung findet dieses Prinzip Anwendung, hier durch die Polizei vermittelt. In Kopenhagen sind als Gehilfen des Polizeidirektors bei der Anklage vor den Untersuchungsrichtern 12 Polizeiassessoren, den Polizeimeistern außerhalb Kopenhagens entsprechend, angestellt.

Dieser Neuordnung der zivilen Rechtspflege schließt sich ein Gesetz vom 4. Oktober 1919 über die Rechtspflege bei dem Heer und der Marine an (vgl. G. u. H. S. 160). Dasselbe hebt die besonderen militärischen Gerichte auf und verweist die Strafsachen gegen Militärs an die zivilen Gerichte den Vorschriften des Rechtspflegegesetzes von 1916 gemäß, jedoch mit der Modifikation, daß in Strafsachen wegen des militärischen Dienstverhältnisses die Anklage nicht von den zivilen Behörden, sondern von militärischen Anklagechefs (den Chefs der Regimenter oder sonstiger Abteilungen und den kommandierenden Generälen) unter Beistand von Auditeuren erhoben wird.

Bei der kommunalen Wahlreform von 1908 wurde, wie bei G. u. H. S. 177 und 180 erwähnt, das privilegierte Wahlrecht der höchstbesteuerten Wähler zu den Amtsräten aufrechterhalten — kraft eines Uebereinkommens zwischen den beiden Parteien, der Linken und der jetzt verschwundenen freikonservativen (wesentlich agrarischen) Partei, welche die Reform durchführten. Durch ein Gesetz vom 13. April 1916 wurde dieses Wahlprivilegium indessen aufgehoben, und die gewählten Mitglieder der Amtsräte werden nun lediglich von den Gemeinderäten mittelst Wahlmänner erwählt. Die Wahlen von Wahlmännern erfolgen nach der D'Hondtschen, die Wahlen der Amtsratsmitglieder und Stellvertreter nach der erweiterten Andræschen Methode. Die Amtmänner sind kraft ihrer Stellung, wie zuvor, Vorsitzende der Amtsräte Ebenfalls ist der Oberpräsident immer Vorsitzender des Kopenhagener Magistrats. Die Wahlen der Bürgermeister und Ratmänner derselben, welche nun je 5 sind, erfolgen kraft eines Gesetzes vom 8. Mai 1917 nach Verhältniszahlen. Für die Provinzialstädte hat ein Gesetz vom 1. März 1919 die königlichen Bürgermeister abgeschafft, und die Stadträte wählen nun selbst ihren Bürgermeister und zweiten Vorsitzenden. Ferner erlaubt das Gesetz, einen besonderen Magistrat, aus dem Bürger-

meister und 2—4 Ratmännern bestehend, in den Städten zu errichten; dieses ist außer in den schleswigschen Städten bisher nur in einer einzelnen Stadt in Anwendung gebracht.

Die bei G. u. H. S. 30 besprochene Frage von dem Uebergang der Lehen, Stammhäuser und Fideikommißgüter in freies Eigentum (§ 91 des Grundgesetzes, vorher § 93) fand durch ein Gesetz vom 4. Oktober 1919 eine sehr radikale Lösung. In den Errichtungsurkunden der Lehensgüter war in fast allen Fällen vorgeschrieben, daß beim Aussterben des sukzessionsberechtigten Geschlechts das Lehen dem König (dem Staat) heimfallen solle, wogegen die Stammhäuser und sonstige Fideikommißgüter in der Regel in solchem Falle anderweitig sich vererben. Das Gesetz von 1919 gab nun jedem Lehens-, Stammhaus- und Fideikommißgutbesitzer das Recht, die Besitzung als freies Eigentum zu übernehmen, jedoch nur gegen Einzahlung in die Staatskasse von 25% des Wertes in den Fällen, wo das Heimfallsrecht besteht, und von 20%, wo dies nicht der Fall ist. Außerdem soll er bis zu einem Drittel des übernommenen Grundbesitzes dem Staat zur Verfügung stellen (zur Zerstückelung in Häuslerparzellen, vgl. G. u. H. S. 208) gegen Entschädigung nach einer näher geordneten Taxation. Wenn der Besitzer sich nicht spätestens im Laufe des Jahres 1920 bereit erklärt hatte, das Besitztum unter diesen Bedingungen zu übernehmen, so wurde der an den Staat abzugebende Betrag auf 30 bzw. 25% erhöht, und insofern er sich noch im Jahre 1921 nicht für die Uebernahme erklärt hatte, so sollte eine jährliche Abgabe an den Staat von $1^1/_5$ bzw. 1% des Wertes dem Besitztum auferlegt werden. Mit anderen Worten gesagt: der Besitzer möge das Gut als freies Eigentum übernehmen oder nicht, so wird der Staat in allen Fällen 20—30% des Wertes konfiszieren.

Falls der Besitzer das Gut übernimmt, wird dem ersten und zweiten Sukzessor je ein Fünftel der übernommenen Werte zugesichert, und es sind Bestimmungen getroffen über Bewahrung der den Gütern angehörigen Waldungen sowie auch von Gegenständen künstlerischen oder geschichtlichen Wertes m. w.

Die so verordnete, durch den Zweck des Grundgesetzes nicht gerechtfertigte unentgeltliche Konfiskation, welche dem Staat mindestens 90 Millionen Kronen einbringen wird, erweckte natürlich ein starkes Mißvergnügen unter den Besitzern, und es wurden von seiten derselben zwei Klagen gegen das Justizministerium angestrengt, in welchen behauptet wurde, daß das Gesetz sowohl gegen die Vorschrift des Grundgesetzes über die Unverletzlichkeit des Eigentumsrechtes (§ 80, vormals § 82) als gegen das Recht der Sukzessoren verstieße. Das Landgericht gab diesen Klagen statt, aber durch zwei Urteile des Höchstgerichtes vom 11. Dezember 1920 wurden die Klagen abgewiesen mit der Begründung, daß das Sukzessionsrecht nicht für so wesensverschieden vom allgemeinen Erbrecht angesehen werden könne, daß die gesetzgebende Gewalt davon ausgeschlossen wäre, dasselbe nach ihrem Ermessen über das Gemeinnützliche umzugestalten, und daß die gesetzgebende Gewalt durch die Aufstellung der für die Majoratsbesitzer freilich sehr lästigen Bedingungen auch nicht die Grenzen ihrer Befugnisse überschritten hätte. Ein ähnliches Resultat hatten ein paar andere Klagen, in welchen zwei Gesetze von 1918 und 1919 über Zwangsablösung gewisser Grundlasten und des sogenannten Festeverhältnisses (G. u. H. S. 208) als dem Eigentumsrecht der Gutsbesitzer widerstreitend angegriffen wurden.

# Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finnland.

Von

**Dr. R. Erich**, Professor an der Universität Helsingfors, ehem. Staatsminister.

## Die Verselbständigung des finnischen Staates. Die neue Verfassung und die damit zusammenhängende Gesetzgebung.

### I.

Der letzte Bericht über Finnland im J. d. ö. R. ist im Jahre 1913 erschienen und stammt somit aus der Zeit der schwersten Entrechtungs- und Denationalisierungspolitik, die Rußland während der letzten Jahrzehnte der Verbindung dem Großfürstentum gegenüber ausübte. Mit vollem Recht konnte damals von einer Entartung des öffentlichen Rechts Finnlands gesprochen werden. Das Land schien der Willkür der rücksichtslosen Gewalthaber des Oberstaates auf Gnade und Ungnade ausgeliefert zu sein, galt doch die Frage, ob sein — dem Grundsatz nach — unverrückbares und unverjährbares Recht auf innere Selbständigkeit auch tatsächlich von Rußland aufrechterhalten wurde oder nicht, als eine „innere Angelegenheit" des russischen Reichs.

Hervorragende ausländische Vertreter der Rechtswissenschaft hatten sich längst der Sache Finnlands angenommen und den bindenden Nachweis erbracht, daß seine Rechtslage — wie man auch sonst die Staatlichkeit Finnlands und die staatsrechtliche Natur seiner Zusammengehörigkeit mit Rußland aufgefaßt wissen wollte — nicht ohne seine eigene, in verfassungsmäßigen Formen erfolgte Zustimmung abänderlich war. Diese Auffassung konnte fast als eine communis opinio doctorum bezeichnet werden.

Allein, auch die Doktrin erfuhr zufolge der von Rußland einseitig vorgenommenen, an sich rechtsungültigen Staatsakte, besonders im Jahre 1910, wo die sog. Reichsgesetzgebung durch einen einseitigen russischen Staatsakt Finnland aufgezwungen werden sollte, eine Rückwirkung, indem darin eine gewisse Neigung hervortrat, jenen Akten eine rechtsverändernde und rechtsaufhebende Wirkung zuzuschreiben. Die besten Kreise des finnischen Volkes hinwider waren zwar bereit, den sog. passiven Widerstand gegen die russische Entrechtungspolitik fortzusetzen, auf die Dauer wäre dies aber vielleicht unmöglich geworden, und zwar infolge der ungeheuren Uebermacht Rußlands [1]).

1) Der Verf. hat in einer bereits vor dem Kriege verfaßten, aber erst im Jahre 1916 veröffentlichten Abhandlung „Ueber einige für die Beurteilung der finnländischen Frage bedeutsamen Fragen des allgemeinen Staatsrechts" (Ztschr. f. internat. Recht XXVI) die Stellung-

In der Zeit vor dem Kriegsausbruch war somit die Lage des Landes eine sehr traurige, und es versteht sich von selbst, daß sie durch den Ausbruch des Krieges nicht erleichtert wurde. Vielmehr wurde Finnland durch ihn in eine Zwangslage versetzt. Die meisten in Rußland erlassenen Kriegsverordnungen wurden auf Finnland ausgedehnt ohne irgendwelche Rücksicht darauf, inwieweit sie mit der Verfassung und den Gesetzen des Landes vereinbar waren, die Entrechtungspolitik wurde zwar in gewisser Hinsicht nicht mit voller Kraft weitergeführt, in manchen Punkten aber sogar verschärft, und willkürliche Maßregeln kamen in ausgedehntem Umfang vor. Der Landtag wurde bis zur Revolution im Jahre 1917, im Widerspruch zur Verfassung, nicht zusammenberufen. Wenn auch insbesondere die Mobilisierung der finnischen Industrie zugunsten der russischen Kriegsführung gewisse vorteilhafte Konjunkturen schuf, wenn auch die Kriegsgewinnler eine goldene Zeit hatten, so litt schließlich auch das Wirtschaftsleben des Landes beträchtlich unter der Zwangslage. Glücklicherweise wurde aber dem Lande das größte Opfer, die schwerste Mitleidenschaft an den großen Völkerringen erspart: Finnland brauchte nicht seine Söhne auf den Schlachtfeldern zu bluten und ihr Leben für die Ziele der kulturfeindlichen russischen Gewaltpolitik opfern zu sehen.

Diese ebenso günstige wie eigenartige Vorzugsstellung eingehend zu erklären, würde hier zu weit führen. Daß das Volk Finnlands nicht durch äußere Gewalt gezwungen worden war, sich der russischen Wehrpflicht zu unterziehen, daß die darauf bezüglichen Maßregeln (das russ. Gesetz vom 12. Juli 1901) scheiterten, dies war vor allem dem erfolgreichen und zielbewußten passiven Widerstand zu verdanken. Keine Verfassungstreue und keine Opposition hätten aber auf die Dauer russische Zwangserhebungen vereiteln können; sie hätten lediglich ihre Durchführung erschweren können, falls sie während des Kriegs von dem unvergleichlich mächtigeren „Oberstaat" Finnland auferlegt worden wären. Ein unterwürfiges Volk hätte wohl auch dies über sich ergehen lassen, allein in Finnland gab es seit Kriegsbeginn eine, besonders von den besten Kräften der Jugend getragene vaterländische Bewegung, die für die Freiheit und Verselbständigung des Landes alles einsetzte, auf die Vorbereitung eines Befreiungskampfes bedacht war und als deren wichtigsten Ergebnisse inmitten des Krieges die in Deutschland ausgebildeten Jäger (das preußische Jägerbataillon 27) sowie der Keim der im Lande selbst gebildeten Schutzkorps zu verzeichnen sind. Außerdem waren für Rußland und seine Kriegsführung nicht die geringsten Sympathien vorhanden; solche wurden vielmehr dem Deutschen Reich, als dem Hauptgegner Rußlands, von dessen Erfolgen im Kampfe gegen Rußland Finnland mit Recht seine Befreiung erwartete, entgegengebracht. Eine Zwangsmobilisierung der Finnländer hätte somit nicht nur die größte Unzufriedenheit, sondern auch einen tatkräftigen Widerstand hervorgerufen, der, wenn auch an sich nicht schwer durch Gewaltmittel zu bemeistern, doch die Aufmerksamkeit der Welt in einer für Rußland nicht gerade erwünschten Weise auf das angeblich für die Freiheit der kleinen Völker mitkämpfende heilige Rußland hätte ziehen können. Die Unversehrtheit der männlichen Jugend war für Finnland von allergrößter Bedeutung. Dank diesem Vorzuge war es dem Volke möglich, die schwere Probe des Freiheitskampfes zu bestehen.

Eine Zeitlang hatte es schon den Anschein, als würde Finnland von der allgemeinen Regel, daß die Freiheit eines Volkes nur durch Blut und Eisen zu erkämpfen ist, eine Ausnahme machen. Man hatte sich in Finnland längst an den Gedanken gewöhnt, daß nur ein Sieg der

---

nahme Redslobs, Bornhaks und Walter Jellineks zu dem Konflikt zwischen dem Recht Finnlands und dem angeblichen Interesse Rußlands berührt und ist der Ansicht entgegengetreten, daß jene russische Staatsakte die Rechtslage Finnlands hätten verändern können.

deutschen Waffen über Rußland die Befreiung Finnlands würde herbeiführen können. Dann kam aber unerwartet die Märzrevolution und schien mit einem Schlage auch die Zukunft Finnlands in ganz neue Bahnen zu lenken. Eine Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Rechtszustandes erfolgte durch das Manifest vom 20. März 1917, welches, wenn auch, seinem Inhalt nach, von finnländischen Urhebern stammend, sowohl in grundsätzlicher als in praktisch-politischer Hinsicht zum Teil unbefriedigend war, und keine restlose Anerkennung der Rechte Finnlands enthielt. Es gehörten aber manche bitteren Erfahrungen und manche Enttäuschungen dazu, die große Mehrheit des durch die verkündigte Freiheit betäubten Volkes davon zu überzeugen, daß die Freiheit des revolutionären Rußlands im Grunde ein Trugbild war, und daß auch die provisorische Regierung und ihre Anhänger selbst bei etwaigem gutem Willen weit davon entfernt waren, Finnland eine auch nur einigermaßen befriedigende und gesicherte Lage innerhalb eines auf liberalen Grundlagen aufgebauten russischen Reiches bereiten zu können. Die bewährten Parteiführer und zwar auch die alten Führer des passiven Widerstandes, dessen Triebkraft: die Treue gegen das was in Finnland in seinem Verhältnis zu Rußland Rechtens war, so wertvolle Ergebnisse gezeitigt hatte, traten, mit ziemlich seltenen Ausnahmen, für die Anhänglichkeit an Rußland und ein vertrauenvolles Verhältnis zu dessen neuen Leitern ein und rieten, glücklicherweise ohne Erfolg, von den Plänen der Selbständigkeitsbewegung ab. Die sozialdemokratische Partei nahm eine zweideutige Haltung ein: einerseits vertrat sie den bürgerlichen Gewalthabern Rußlands gegenüber ein radikales Programm, andererseits hatten sie mit der aufkommenden bolschewistischen Bewegung Beziehungen angeknüpft, denen eine sowohl gegen die Rechtsordnung als gegen die Freiheit Finnlands gerichtete Tendenz innewohnte. Der gewaltsame Umsturz der Gesellschaftsordnung war für sie das Haupt- und Endziel und es sollte nicht lange dauern, bis ihre wahren Absichten deutlich an den Tag traten.

Bei alledem aber gab es fortwährend eine zielbewußte und in entscheidenden Augenblick auch einflußreiche Gruppe von „Aktivisten", von deren Führern mehrere in russische Gefängnisse eingesperrt gewesen waren, in den Wirren der Revolution aber die Freiheit wiedergewonnen hatten und die nunmehr die Lehre von der Errichtung eines ganz selbständigen finnischen Staates ziemlich unbehindert verkündigen durften. Ihre darüber hinausgehenden Vorbereitungen konnten natürlich nur in tiefstem Geheimnis vor sich gehen. Auch im Auslande, insbesondere in Schweden und Deutschland, waren Vertreter dieser Richtung tätig, denen die Verselbständigung des Landes das unverrückbare Ziel war, und welche von Anfang an gegen die Verirrung der Gemüter entschieden eintraten, die die Vorspiegelungen des neuen Rußlands in weiten Kreisen veranlaßt hatten. Die Aktivisten waren von der Ueberzeugung geleitet, daß die wahre Freiheit des Landes nur durch einen bewaffneten Kampf gegen Rußland zu erreichen wäre, und daß hierzu deutsche Waffen sowie wahrscheinlich auch unmittelbarer Beistand deutscher Streitkräfte nötig sein würden. Ihre Bestrebungen waren daher, nachdem es sich erwiesen hatte, daß Schweden zu keiner Aktion in Finnland geneigt sein würde, schon längst darauf eingerichtet, die deutsche politische und militärische Leitung für ein aktives Vorgehen in Finnland zu interessieren. Nach dem Friedensschluß zu Brest-Litowsk schien es zunächst, als ob für Finnland wenig Aussicht auf die Verwirklichung dieses Programmes vorhanden sei, aber die darauf folgenden Ereignisse lenkten seine Schicksale in neue Bahnen.

Auf maßgebender politischer Seite war man in Finnland solange wie möglich bestrebt, die Verbindung mit Rußland zu bewahren, und erst die Herrschaft der Bolschewisten ließ

die Erkenntnis durchdringen, daß die Losreißung von Rußland die einzige Rettungsmöglichkeit des Landes darstellte. Unter dem Vorsitz des Professors K. J. Ståhlberg hatte eine aus hervorragenden Juristen und Politikern zusammengesetzte Kommission den Entwurf nicht nur einer neuen Staatsverfassung, sondern auch einer Vereinigungsakte zwischen Rußland und Finnland ausgearbeitet und zwar auf der Grundlage, daß Finnland, mit einem staatsrechtlich genauer bestimmten und verbrieften Status, aber ohne eine völkerrechtlich anerkannte Rechtslage oder internationale Garantien zu gewinnen, unter russischer Souveränität verbleiben sollte. Die Unhaltbarkeit einer Vereinbarung zwischen den beiden Ländern auf derartigen Grundlagen wurde mit aller Schärfe in der Kritik nachgewiesen, der jener Entwurf von den Anhängern der Selbständigkeitsbewegung unterzogen wurde. Die Stellungnahme der russischen Autoritäten zu diesem Entwurfe, vor allem aber die Ereignisse, die kurz nachher eintrafen, zeigten zur Genüge, wie wenig jene Bemühungen in der Wirklichkeit begründet waren. Es sollte sich bald erweisen, daß die Trennung von Rußland für Finnland eine Lebensfrage war.

Nach dem Sturz der Monarchie und der Einsetzung einer republikanischen provisorischen Regierung in Rußland hatten sich maßgebende politische Kräfte in Finnland vergeblich die Mühe gegeben, nachzuweisen, daß dieselbe nicht lediglich aus politischen Gründen, sondern auch von Rechts wegen als Nachfolgerin der Herrschergewalt in Finnland anzuerkennen sei. Bald stand es aber fest, daß die tatsächliche Ausübung der Staatsgewalt in Rußland völlig unberechenbaren Wechseln unterzogen werden könnte und auch die Regierungsgewalt in Finnland, nach jener Theorie aller Selbständigkeit beraubt, dieselben Schicksale teilen würde. Sobald die völlige Willkürherrschaft des Bolschewismus den Sieg davongetragen hatte, gelangte man daher auch immer allgemeiner zu der Einsicht, daß eine Sukzession ins Unendliche, eine Uebertragung der monarchischen Gewalt in Finnland auf jeden beliebigen tatsächlichen Inhaber der Gewalt in Rußland eine ungeheuerliche und in ihren Konsequenzen politisch unheilvolle Lehre war.

Zum großen Teil unter dem Einfluß der auflösenden bolschewistischen Kräfte in Rußland hatte der Sozialismus in Finnland, besonders nach der Revolution einen immer radikaler gefärbten Charakter angenommen, Anhänger desselben hatten in dem jedes einheimischen Militärwesens entbehrenden Lande schwere Unordnungen veranlaßt, und nicht lange nach dem Durchbruch des Bolschewismus in Rußland fand sich die überwiegende Mehrzahl dieser Partei, die sich natürlich als die einzige Partei der Arbeiter und des Proletariats darstellen wollte, bereit, zum gewaltsamen Umsturz der gesetzlichen Ordnung in Finnland zu schreiten und sich zu diesem Zweck mit den Bolschewisten zu verbinden, die sich ihrerseits in keiner Weise von offenen Feindseligkeiten gegen Finnland durch die Erwägung abhalten ließen, daß sie kurz vorher selbst den Standpunkt eingenommen hatten, Finnland stehe es frei sich von Rußland loszutrennen.

Die Selbständigkeitserklärung Finnlands erfolgte tatsächlich am 6. Dezember 1917 und der neue souveräne Staat wurde am 4. Januar 1918 von Rußland anerkannt; gleich darauf folgten fast gleichzeitig die Anerkennungen Deutschlands, Frankreichs, der skandinavischen Länder und dann allmählich mancher anderen Staaten.

Da Finnland unter der russischen Herrschaft ein autonomer Staat gewesen war, hatte es nicht nötig sich erst als Staat zu konstituieren, sondern nur die Beschränkungen zu entfernen, denen es bis dahin, zufolge der russischen Souveränität, unterworfen gewesen war.

Eine tatsächliche Schwierigkeit von ernsthaftester Bedeutung gab es noch: trotz der Anerkennung der Selbständigkeit Finnlands weigerte sich die Regierung der Bolschewisten ihre Truppen aus Finnland zu entfernen, obgleich sie sich auch im Frieden von Brest-Litowsk Deutschland gegenüber dazu verpflichtet hatten.

Wie oben bereits angedeutet, sollte es sich aber für Finnland noch darum handeln, die erklärte Selbständigkeit wirklich durch Kampf erringen und zu befestigen. Der treu- und rücksichtslos begonnene Aufstand der sog. roten Elemente führte zum Bürgerkrieg, der Kampf gestaltete sich aber zugleich zu einem Freiheitskrieg und zwar aus dem Grunde, weil die russischen Bolschewisten mit den finnischen Aufständischen gemeinsame Sache machten und neue Streitkräfte fortwährend aus Rußland herüberkamen. Dank der vaterländischen Gesinnung, die sich der besten Kräfte des Volkes bemächtigt hatte, dank der vorzüglichen Führung des Oberbefehlshabers, des Generals Freiherrn Mannerheim, vor allem aber dank der Unterstützung, die dem Kampf des finnischen Volkes für Freiheit und gesetzmäßige Ordnung von seiten Deutschlands in der Form von Waffenlieferungen und auch unmittelbarer Waffenhilfe zuteil wurde, und die bei den besten Elementen des finnischen Volkes stets in dankbarer Erinnerung fortleben wird, gelang es, binnen einigen Monaten den Kampf zum siegreichen Abschluß zu führen. Auf die verschiedenen Phasen des Kampfes kann hier nicht eingegangen werden. Die deutsche Unterstützung führte zu einem schnellen Siege der „weißen" Kräfte und zur Wiederherstellung der Ordnung. Neue Schwierigkeiten entstanden allerdings binnen kurzem. Der Mangel an Lebensmitteln war groß und ließ sich erst allmählich überwinden. Dieser Umstand im Zusammenhang mit bedauerlichen Mißgriffen der Regierung in der Behandlung der roten Gefangenen, die in Konzentrationslagern gehalten wurden, zeitigte wieder eine Gesinnung sozialer Unzufriedenheit, die nicht ohne Einfluß auf die spätere Entwicklung geblieben ist [1]). Die Niederlage Deutschlands im Herbst 1918, führte in Finnland, als mittelbare Folge einen Regierungswechsel, die Ausschreibung neuer Wahlen [2]), sowie in gewisser Hinsicht eine veränderte Orientierung der auswärtigen Politik des Landes herbei. Eine Verschwommenheit des staatlichen Lebens, eine Verschärfung der Parteigegensätze und ein wenig sympathisches Handeln mit staatlichen Interessen, dazu wirtschaftliche Schwierigkeiten, diese ziemlich allgemeinen Erscheinungen der Jetztzeit haben sich in den letzten Jahren auch in Finnland geltend gemacht.

## II.

Für die staatsrechtliche Entwicklung des Landes waren die Rückwirkungen des Umschlages tief eingreifend. Um den Werdegang der Verhältnisse in dieser Hinsicht kennen zu lernen, ist es wichtig, ein wenig zurückzugreifen. Seit der russischen Revolution stand die Frage, wie das Verfassungsleben in Finnland geordnet werden sollte, offen. Man erwog noch während der Vereinigung mit Rußland die Möglichkeit, eine selbständige Präsidentschaft in Finnland zu errichten oder aber, als vorläufige Maßregel, ein Direktorium an die Spitze der Regierung zu setzen. Der Landtag aber konnte sich nicht die dazu nötige Selbstbeschränkung

1) Stufenweise und in einer vom Standpunkt des Rechtsbewußtseins wenig erquicklichen Weise ist seither eine fast vollständige Amnestie der wegen Staatsverbrechen Verurteilten durchgeführt worden.

2) Die Vertreter der sozialdemokratischen Partei im Reichstag hatten sich mit wenigen Ausnahmen an dem Aufruhr beteiligt und waren aus verschiedenen Gründen nicht befugt, bzw. nicht imstande, sich an der Reichstagsarbeit zu beteiligen. Der Reichstag, der im Jahre 1918 tagte, bestand daher fast ausschließlich aus Vertretern der bürgerlichen Parteien.

auferlegen, sondern erklärte, am 15. November 1917, sich selbst als Inhaber der Regierungsgewalt, was in schwierigen Zeiten natürlich nicht zur Befestigung der staatlichen Autorität beitragen konnte.

Vor der Selbständigkeitserklärung wurde dem Landtage von der Regierung der Entwurf einer neuen Verfassung unterbreitet, die auf republikanischer Grundlage aufgebaut war. Die Kammer hatte aber nicht die Gelegenheit, diese wichtige Angelegenheit zum Abschluß zu bringen, da die Stürme des Freiheitskampfes und Bürgerkrieges die parlamentarische Tätigkeit unterbrachen und das staatliche Leben selbst auf dem Spiel stand. Allerdings bestand zur Zeit der Selbständigkeitserklärung die auch kundgegebene Absicht, eine republikanische Verfassung einzuführen, allein die alten, auf monarchischer Grundlage ruhenden Verfassungsgesetze bestanden fort; im Rechtssinn war ein Interregnum vorhanden.

Nach der Wiederherstellung der Ordnung und des inneren Friedens war unter denjenigen Elementen, denen die Rettung des Vaterlandes zu verdanken war, der Gedanke stark verbreitet, daß eine, mit der Idee des Volksstaates übereinstimmende Monarchie die für Finnland angemessenste Staatsform wäre. Es wurde demzufolge auch von der Regierung zweimal der Versuch gemacht, die Kammer zur Annahme nicht der ihr unter anderen Verhältnissen unterbreiteten republikanischen Verfassungsvorlage, sondern einer monarchischen Verfassung auf streng parlamentarischer Grundlage und mit sehr beschränkter königlicher Gewalt zu bestimmen. Diese Versuche scheiterten daran, daß die für sofortige Entscheidung erforderliche Dringlichkeitserklärung nicht durchzubringen war; die Entscheidung blieb also bis über die Neuwahlen ruhen. Von der Notwendigkeit einer unverzüglichen Erledigung der Verfassungsfrage überzeugt, ergriffen die Regierung und die Mehrheit des Parlamentes einen rechtlich nicht unerlaubten, wenn auch in gewissen Hinsichten bedenklichen, politisch immerhin ungeschickten Ausweg: nachdem es sich erwiesen hatte, daß die Frage der neuen Staatsform nicht unverzüglich im Wege der beabsichtigten Verfassungsgesetzgebung zu erledigen war, schritt man, im Oktober 1918, auf Grund des § 38 der Regierungsform von 1772, direkt zur Königswahl; zum König wurde am 9. Oktober 1918 Prinz Friedrich Karl von Hessen gewählt. Kurz darauf traf die große Veränderung der weltpolitischen Lage ein. Die Auferchterhaltung des eben gefaßten Beschlusses hätte dem Lande große Schwierigkeiten bereitet, und der gewählte Fürst verzichtete in hochherziger Weise auf die ihm angebotene Krone. Die Verfassungsfrage war wieder in ihrem ganzen Umfang offen und es konnte nunmehr kein Zweifel darüber bestehen, in welcher Richtung die Entscheidung getroffen werden würde.

Während des ziemlich langwierigen Interregnums wurde, da man sich der Erkenntnis nicht verschließen konnte, daß die Ausübung der obersten Regierungsgewalt durch die Volksvertretung eine durchaus unbefriedigende und sogar gefährliche Anordnung gewesen war, im Mai 1918 die Anordnung getroffen, daß jene Gewalt einem bewährten Patrioten, dem damaligen Präsidenten des Senates (d. h. des Gesamtministeriums) Herrn P. E. Svinhufvud übertragen wurde. An seiner Stelle wurde im Dezember desselben Jahres der berühmte Führer des Befreiungskampfes, der General Freiherr Mannerheim zum Reichsverweser gewählt. Das Reichsverweseramt bestand darauf fort, bis die neue republikanische Verfassung in Kraft trat.

Die Verfassungsfrage gelangte nämlich zum endgültigen Abschluß dadurch, daß die Volksvertretung am 21. Juni 1919 eine neue Regierungsform für Finnland annahm, die am 17. Juli vom Reichsverweser bestätigt wurde. Es hat damit die lange, in gewissem Sinn Jahrzehnte hindurch, schwebende Frage einer Revision der Staatsverfassung Finnlands ihre

Lösung gefunden. Während die Landtagsordnung von 1906 bisher in der Hauptsache unverändert aufrechterhalten worden ist, haben die alten Grundgesetze aus schwedischer Zeit, die Regierungsform von 1772 und die Vereinigungs- und Sicherheitsakte von 1789, einer durchaus modernen, republikanischen Verfassung Platz gemacht.

Eine allgemeine Verfassungsurkunde im strengsten Sinne des Wortes soll jedoch die „Regierungsform" weder jetzt noch in Zukunft darstellen. Ganz abgesehen davon, daß ein beträchtlicher Teil des materiellen Verfassungsrechts gewohnheitsmäßiges Recht gewesen oder durch gewöhnliche Gesetze geregelt ist, sind Grund- oder Verfassungsgesetze, denen anderen Gesetzen gegenüber eine erhöhte formelle Rechtskraft zukommt, von jeher mehrere vorhanden gewesen, und so bleibt es auch nach der Ausfertigung der neuen Regierungsform, auch wenn diese natürlicherweise die Stellung und Bedeutung des ersten und wichtigsten Grundgesetzes hat.

Es ist für den modernen Staat charakteristisch, daß die Staatsgewalt als vom Volke ausgehend angesehen wird; besonders gilt dies von dem republikanischen Volksstaat, da ja in dessen Organismus niemand vorhanden ist, der die öffentliche Gewalt kraft eines selbständigen und angeborenen Rechtes ausübte. In § 2 der Regierungsform wird dieser Gedanke in der Fassung ausgesprochen, daß die Staatsgewalt dem Volk gehört.

Das demokratische Prinzip, das zuerst in bezug auf die Organisation der Volksvertretung in der Landtagsordnung von 1906 verwirklicht wurde und das infolge der Aufrichtung eines selbständigen Finnlands eine festere Grundlage erhielt, da der Einfluß einer fremden Gewalt, der oberstaatlichen russischen Macht, auf die Angelegenheiten Finnlands ausgeschaltet wurde, kommt nach dem Inkrafttreten der neuen Regierungsform zum vollen Ausdruck.

Diese Volksherrschaft ist nicht von unmittelbarer Art in dem Sinne, daß die politisch vollberechtigten Mitbürger direkt durch Volksabstimmung bzw. Volksentscheid in Staatsangelegenheiten entscheiden, sondern über die Gesetzgebung und die Besteuerung beschließt seitens des Volkes der Reichstag.

In ausgeprägtester Form ist dagegen das parlamentarische System in der neuen Republik Finnland und auch schon unabhängig von dieser verwirklicht, indem bereits 1917 in die Landtagsordnung die Bestimmung eingeführt wurde, daß die Mitglieder der Regierung, die aus Personen, die das Vertrauen der Volksvertretung genießen, ernannt werden sollen, alle gemeinsam für die allgemeine Politik der Regierung und einzeln für ihre eigenen Amtshandlungen dem Parlament gegenüber verantwortlich sind. Diese, nach dem Vorbilde der französischen Verfassung abgefaßte Vorschrift wurde angenommen ohne eingehende Prüfung ihrer tatsächlichen Voraussetzungen in Finnland.

Die Volksvertretung, der Reichstag, dessen Organisation unverändert geblieben, dessen Kompetenz aber beträchtlich erweitert worden ist, ist nunmehr deutlich in den Vordergrund getreten, doch besagt dies natürlich nicht, daß er allein die Staatsgewalt ausübte. Die höchste vollziehende Gewalt (die Regierungsgewalt) ist dem Präsidenten der Republik, dem ein Staatsrat als Organ der Regierung zur Seite steht, anvertraut, und die richterliche Gewalt wird von unabhängigen Gerichtshöfen ausgeübt.

Der Präsident, der vom finnischen Volk durch dreihundert Wahlmänner (die erste Wahl ist kraft einer Sonderbestimmung von der Volksvertretung ausgeführt) für sechs Jahre gewählt wird, hat nach der Regierungsform ziemlich ausgedehnte Befugnisse. Es liegt ihm ob, neue Gesetze zu bestätigen, er erläßt ohne Mitwirkung des Parlaments im Verordnungswege auch Rechtsvorschriften in gewissen Angelegenheiten, insbesondere

in solchen, die auch früher von der Regierung allein geregelt worden sind, er kann die Kammer auflösen und neue Wahlen anordnen, wenn er erachtet, daß dies durch den Vorteil des Landes geboten ist, er bestimmt über die Beziehungen Finnlands zu auswärtigen Mächten, er ist höchster Befehlshaber der Armee, er ernennt die meisten höchsten Beamten, ihm steht das Begnadigungsrecht zu usw. Die Mitglieder des Staatsrates oder Minister beruft der Präsident. Von den militärischen Kommandoangelegenheiten abgesehen, faßt der Präsident seine Entscheidungen stets im Staatsrat, aber ohne daß die Minister zur Mitbestimmung berufen wären. Welche Angelegenheiten vom Präsidenten selbst im Staatsrat zu entscheiden sind und welche der Zuständigkeit des Staatsrates unterliegen, ergibt sich aus mehreren Verfassungs- und Gesetzesvorschriften und kann nicht durch einige allgemeine Sätze angegeben werden. — Die Vollziehung der Beschlüsse des Präsidenten liegt dem Staatsrat ob.

Da der Inhaber des Präsidentenamtes durch Volkswahlen eingesetzt wird, da seine Amtsdauer kurz ist, und da selbstverständlich das Streben dahin geht, immer eine ihrer Aufgabe gewachsene Persönlichkeit zum Präsidenten auszuersehen, ist es durchaus am Platze, daß er sowohl formalrechtlich als faktisch eine recht weitgehende Kompetenz hat. Er soll z. B. wirklich sein Auflösungsrecht sowie in der Gesetzgebung sein Vetorecht anwenden können, wenn er dafür hält, daß das wahre Interesse des Volkes und des Staates Anlaß dazu gibt. Wenn eine moderne Verfassung dem Staatsoberhaupt eine Befugnis überträgt, ist damit ohne Zweifel die Absicht verbunden, daß er sie, wo erforderlich, auch soll anwenden können. Scheinrechte entsprechen dem Geist und Zweck einer modernen republikanischen Verfassung nicht.

Die eigentliche Gesetzgebung übt die Volksvertretung gemeinschaftlich mit dem Präsidenten der Republik aus, welcher sein Vetorecht anwenden und einem von der Volksvertretung angenommenen Gesetz die Bestätigung verweigern kann. Erfolgt diese nicht binnen drei Monaten von dem Tage an, wo ihm der Gesetzesvorschlag zur Bestätigung übergeben wurde, ist das Gesetz hinfällig. Nimmt der Reichstag nach neuen Wahlen durch Mehrheitsbeschluß einen vom Präsidenten abgelehnten Gesetzentwurf unverändert wieder an, so tritt derselbe auch ohne Bestätigung in Kraft.

Für seine Amts- oder Regierungshandlungen ist der Präsident insofern unverantwortlich, als er nur wegen Hochverrats oder Landesverrats unter Anklage gestellt werden kann, deren Erhebung der Reichstag mit $3/4$ der abgegebenen Stimmen beschließt, und die der Justizkanzler beim Höchsten Gerichtshof führt. Falls der Präsident vorübergehend an seiner Amtsführung verhindert ist, werden seine Funktionen vom Ministerpräsidenten (Staatsminister) gehandhabt; ist das Hindernis andauernd, so soll ein neuer Präsident gewählt werden.

Ueber den Staatsrat enthält die Regierungsform nur einige grundlegende Bestimmungen. Die Zahl und der allgemeine Geschäftskreis der Ministerien sollen, gemäß den Vorschriften der Verfassung, durch Gesetz, die Verteilung der Aufgaben und die Einzelheiten der Organisation durch Verordnung festgestellt werden; demzufolge sind am 30. März 1922 zwei Gesetze und eine Verordnung erlassen worden.

Der Staatsrat besteht aus zehn Ministerien und zwar für folgende Verwaltungszweige: Auswärtige Angelegenheiten, Justiz, Inneres, Verteidigung, Finanzen, öffentlichen Unterricht und kirchliche Angelegenheiten, Landwirtschaft, Verkehr und öffentliche Arbeiten, Handel und Industrie, soziale Fragen. Außerdem können noch ein oder zwei Minister ernannt werden, die entweder als Gehilfen für spezielle Angelegenheiten oder aber als Minister ohne Portefeuille fungieren können. In bezug auf die Zuständigkeit des Staatsrates besteht der allgemeine Grundsatz, daß er alle Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten zu ent-

scheiden hat, die nicht durch die Regierungsform, ein Gesetz oder eine Verordnung dem Präsidenten vorbehalten oder aber der Entscheidung eines Ministeriums überlassen sind; indessen zählt das Gesetz vom 30. März 1922 gewisse Angelegenheiten auf, die den Ministerien nicht übertragen werden dürfen, sondern vom Staatsrat selbst zu entscheiden sind.

Das Kollegialitätsprinzip ist somit auch weiterhin in erster Linie im Bau des Staatsrates beibehalten worden; die seiner Kompetenz unterliegenden Angelegenheiten werden in Plenarsitzungen behandelt, soweit nicht die Entscheidung gewisser Angelegenheiten durch Gesetz oder Verordnung dem als Chef eines Ministeriums fungierenden Minister oder aber dem Bureauchef des betr. Ministeriums oder einem anderen dazu ermächtigten vortragenden Rat überlassen sind.

Der Präsident faßt seine Beschlüsse im Staatsrat auf den Vortrag desjenigen Ministers, zu dessen Ressort die betreffende Sache angehört. Der Beschluß ist von dem Präsidenten zu unterzeichnen und von dem Minister, der die Sache vorgetragen hat, gegenzuzeichnen. Ueber den Vortrag von Angelegenheiten, die sich auf den militärischen Oberbefehl oder auf Ernennungen innerhalb des Militärs beziehen, besteht eine besondere Verordnung vom 8. September 1919.

Die rechtliche Verantwortlichkeit der öffentlichen Behörden ist, im Gegensatz zu dem älteren Verfassungszustand, als ein Eckstein des Rechtsstaates anzusehen. Inwieweit sie durch das parlamentarische Parteisystem tatsächlich abgeschwächt wird, ist eine der Imponderabilien des Verfassungslebens. Die neue Verfassung bestimmt demgemäß auch, wie ein Minister, um die Gesetzmäßigkeit zu bewahren, zu verfahren hat, falls der Präsident einen gesetzwidrigen Beschluß fassen sollte. Wenn ein solcher Beschluß gegen die Verfassung verstößt, ist der betreffende Minister direkt verpflichtet, seine Gegenzeichnung zu verweigern. Der Staatsrat als Ganzes, zu dessen Obliegenheiten, wie oben erwähnt, die Vollstreckung der Beschlüsse des Präsidenten gehört, ist verpflichtet, dieselbe zu verweigern, wenn ein Beschluß des Präsidenten gesetzwidrig ist, der Präsident aber, ungeachtet des Einspruchs des Staatsrates, erklärt, daß er auf seinem Beschluß bestehe. Zum Staatsrat gehört auch der Justizkanzler (entspricht dem früheren Prokurator des Senates), welcher darüber wacht, daß die Behörden die Gesetze befolgen und ihre Pflicht erfüllen, so daß niemand in seinem gesetzmäßigen Recht verletzt wird. Er wacht über das Wahrnehmen der Interessen des Staates und die Tätigkeit der Staatsanwälte, er ist berechtigt den Sitzungen der Gerichtshöfe und Behörden des Staatsrates beizuwohnen usw. Von besonderer Wichtigkeit ist bei den Aufgaben des Justizkanzlers, daß er eingreifen soll, wenn der Staatsrat oder ein Mitglied desselben in seiner Amtsführung gesetzwidrig verfährt.

Eine Anklage wegen eines solchen Verfahrens gegen ein Mitglied des Staatsrates, des Höchsten Gerichtshofs oder des Höchsten Verwaltungsgerichts oder gegen den Justizkanzler wird vor dem sog. Reichsgericht erhoben. Ueber die Organisation und Tätigkeit desselben gelten besondere Verfassungsvorschriften, welche in dem am 17. Juni 1918 erlassenen Gesetz betreffend das Recht der Volksvertretung, die Amtstätigkeit der Mitglieder des Staatsrates und des Justizkanzlers zu prüfen, enthalten sind und auf welche in der Regierungsform hingewiesen wird. Das Reichsgericht besteht aus den Präsidenten des Höchsten Gerichts und des Höchsten Verwaltungsgerichts sowie der drei Hofgerichte, einem Professor der juristischen Fakultät der Universität zu Helsingfors und aus sechs vom Reichstag gewählten Mitgliedern. Hat ein Mitglied des Staatsrates eine Gesetzwidrigkeit der Art sich zuschulden kommen lassen, daß es dafür vor dem Reichsgericht unter Anklage gestellt werden kann,

und verfügt der Präsident die Erhebung der Anklage, so wird dieselbe vom Justizkanzler geführt. Falls der Präsident erachtet, daß die Anklage unbefugt ist, kann der Justizkanzler dies zur Kenntnis des Reichstages bringen. Im Reichstag kann die juristische Verantwortlichkeit eines Ministers oder des Justizkanzlers in der Weise angeregt werden, daß wenigstens fünf Abgeordnete darüber der Kammer eine Anzeige einreichen oder der Verfassungsausschuß die Initiative ergreift. Es kommt dann dem Reichstag zu, zu beschließen, ob gegen den betreffenden die Anklage zu erheben ist oder nicht.

Eine ganz neue Behörde, deren Einrichtung die neue Regierungsform nach dem Vorbild der Verfassung Schwedens vorgeschrieben hat, ist der Justiziar des Reichstages, der von der Volksvertretung auf jedem ordentlichen Reichstag erwählt wird, um, nach einem vom Reichstag ausgearbeiteten Reglement, über die Befolgung der Gesetze in der Tätigkeit der Gerichte und sonstigen Behörden zu wachen. Er ist berechtigt, den Sitzungen dieser wie auch des Staatsrates beizuwohnen, von ihren Protokollen Kenntnis zu nehmen und Anklagen wegen Fehler oder Unterlassungen im Amt zu führen oder führen zu lassen.

Ueber die öffentlichen Aemter enthält die Regierungsform gewisse grundlegende Bestimmungen, die in den entsprechenden Teilen der Hauptsache nach mit dem früheren Recht übereinstimmen. Bezüglich der Ernennungsordnung sind keine erheblicheren Veränderungen eingeführt worden. Die Unabsetzbarkeit der Richter ist, gemäß dem Wesen des Rechtsstaates, ihrem ganzen Umfang nach beibehalten; über das Recht der übrigen Beamten, in ihrem Amt zu bleiben, wird ein besonderes Gesetz ergehen, welches auch unabsetzbaren Beamten die Pflicht auferlegen kann, bei Eintritt der Altersgrenze oder bei Verlust der Dienstfähigkeit, aus ihrem Amte auszuscheiden, eine Pflicht, die in der Gesetzgebung Finnlands früher nur vereinzelt bestanden hat. Als Beförderungsgründe gelten, teilweise abweichend von den früheren Verfassungsvorschriften, Geschick, Befähigung und erprobte Bürgertugend. Ueber die Pflicht der Beamten, in allen ihren Amtshandlungen nach geltendem Recht zu verfahren, sowie über die rechtliche Verantwortlichkeit der Beamten bestehen deutliche Bestimmungen. Wenn ein Richter oder ein anderer Beamter erkennt, daß eine Vorschrift einer Verordnung mit der Verfassung oder mit einem Gesetz in Widerspruch steht, soll er sich weigern, dieselbe anzuwenden. Dagegen ist in der Regierungsform leider keine Bestimmung über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen enthalten.

Die Gerichte haben, wie es die Aufrechterhaltung des Rechtsschutzes verlangt, ihre bisherige Unabhängigkeit bewahrt. Durch am 22. Juli 1918 erlassene Gesetze wurde die Organisation des als selbständige Behörde von der Regierung losgelösten höchsten Gerichtshofs und des neuen höchsten Verwaltungsgerichts festgelegt. Die Regierungsform weist nur kurz auf ihren Bau und ihre Aufgaben hin.

Was die verschiedenen Zweige der Verwaltung betrifft, so sind vor allem die auf den Staatshaushalt bezüglichen Normen gründlich revidiert worden. Bereits am 17. April 1919 wurde ein Verfassungsgesetz betreffend die Grundsätze des Staatshaushalts Finnlands bestätigt und am 12. Juni promulgiert, dessen Inhalt jetzt fast unverändert in die Regierungsform übergegangen ist; zugleich wurden in die Reichstagsordnung die dadurch veranlaßten Modifikationen eingeführt Hier ist nur in den Hauptzügen die Neuerung zu berühren, welche auf diesem außerordentlich wichtigen Gebiet stattgefunden hat.

Die frühere Einteilung in die „ordentlichen Einnahmen des Staates" (über deren Anwendung im wesentlichen die Regierung entschied) und die „zur Verfügung der Volksvertretung stehenden Mittel" ist jetzt beseitigt, und an ihre Stelle ist ein einheitliches Budgetsystem

getreten. Das Hauptgewicht liegt jetzt entschieden bei der Volksvertretung, obwohl man selbstverständlich andererseits bestrebt gewesen ist, eventuellen Mißbräuchen seitens derselben einen Riegel vorzuschieben. — Ueber den jährlichen Einnahme- und Ausgabeetat beschließt der Reichstag, und derselbe wird in der für Gesetze geltenden Ordnung veröffentlicht. Auch die Zollgesetzgebung ist in den Kompetenzbereich des Reichstages übergegangen; ebenso ist für die Aufnahme einer Staatsanleihe unbedingt die Zustimmung desselben erforderlich. Auch sonst ist die Finanzverwaltung viel mehr als früher von der Volksvertretung abhängig. Die allgemeinen Grundsätze für die Etats der Behörden und öffentlichen Einrichtungen werden durch Gesetz festgesetzt, neue Aemter und Behörden können nur innerhalb der Grenzen des jährlichen Einnahme- und Ausgabeetats errichtet werden.

Gesunden Verfassungsprinzipien gemäß darf die Volksvertretung jedoch in Dingen des Staatshaushaltes nicht willkürlich verfahren; ihre Tätigkeit muß auch in diesem Punkte sich an die Gesetze halten. Darum gilt die Bestimmung, daß die auf irgendeiner Verpflichtung des Staates beruhenden Ausgaben als solche ungekürzt in den Haushaltungsplan des Staates aufzunehmen sind, ebenso die übrigen Ausgaben, die nach in dem betreffenden Finanzjahr geltenden Bestimmungen zu zahlen sind. Steuern oder sonstige Einnahmen, die nach geltenden Gesetzen oder Verordnungen zu entrichten sind, dürfen nicht aus dem Budget weggelassen werden. — In den Staatshaushaltplan sind nötige Mittel für unvorhergesehene Fälle zur Verfügung der Regierung aufzunehmen.

Sollte die Volksvertretung kein Budget festgestellt haben, obwohl ihr ein diesbezüglicher Entwurf rechtzeitig (zwei Monate vor Ablauf der Sitzungsperiode) vorgelegt worden ist, so sind die auf Gesetz oder auf Verpflichtungen des Staates beruhenden Ausgaben zu zahlen und die dafür erforderlichen Einnahmen provisorisch weiter zu erheben. Diese Bestimmung steht in direktem sachlichem Zusammenhang mit dem Grundsatz, daß die Befugnisse des Reichstages in bezug auf den Staatshaushaltplan keine willkürliche Verfügungsgewalt bezeichnen.

Auf jedem ordentlichen Reichstag sind seitens der Volksvertretung fünf Finanzrevisoren einzusetzen, welche über die Einhaltung des Staatsbudgets und über den Stand und die Verwaltung der Staatskasse zu wachen haben.

Die Regierungsform verweist auf ein künftig zu erlassendes Gesetz, durch welches die Selbstverwaltung auf Verwaltungsgebiete von größerem Umfang als die Gemeinde angewendet wird. Bei der Feststellung der Grenzen dieser Einheiten, wie auch sonst bei der Bestimmung der Grenzen der Verwaltungsgebiete soll berücksichtigt werden, daß die Gebiete soweit wie möglich einsprachig, schwedisch oder finnisch, werden oder daß die anderssprachigen Minoritäten so klein wie möglich werden. Diese Bestimmung hängt mit den sprachpolitischen Grundsätzen zusammen, welche in der Regierungsform zur Geltung gebracht sind und von denen weiter unten die Rede sein wird.

Ueber die Beziehungen Finnlands zu auswärtigen Mächten bestimmt der Präsident, der auch in diesen Fragen seine Beschlüsse im Staatsrat zu fassen hat. Insofern ein Staatsvertrag das Gebiet der Gesetzgebung berührt oder sonst in die Kompetenz des Reichstages eingreift, bedarf er der Zustimmung des Reichstages. Ueber Krieg und Frieden entscheidet der Präsident mit Zustimmung des Reichstags; es kann also ohne Mitwirkung der Volksvertretung weder Krieg erklärt noch Frieden geschlossen werden.

Ueber die Organisation der Wehrmacht Finnlands finden sich in der Regierungsform keine genaueren Bestimmungen, sondern sie weist nur darauf hin, was in dem Wehrpflichtgesetz über die Pflicht jedes finnischen Staatsbürgers, an der Verteidigung des Vater-

landes teilzunehmen, bestimmt ist [1]). Die Kommandosprache des Heeres ist das Finnische, doch ist jeder Wehrpflichtige berechtigt, soweit wie möglich in einem Truppenteil zu dienen, dessen Mannschaft dieselbe Muttersprache, Finnisch oder Schwedisch, wie er selber hat. — Ueber die Mobilmachung der Armee bestimmt der Präsident; zu diesem Zweck ist der Reichstag einzuberufen.

Durch besondere Bestimmungen ist in der Regierungsform dem Staate zur Pflicht gemacht, für das Unterrichts- und Bildungswesen in seinen verschiedenen Formen und auf seinen verschiedenen Stufen, für das Volksschulwesen (der obligatorische Schulunterricht ist durch ein Gesetz vom 15. April 1921 eingeführt worden), für die höhere Allgemeinbildung und den Volksunterricht für die Forschung und den Unterricht in den technischen, landwirtschaftlichen und kommerziellen Wissenschaften und anderen angewandten Wissenschaften und ebenso den freien Künsten sowie für das eigentliche Hochschulwesen Sorge zu tragen. Insofern der Staat nicht für diese verschiedenen Bildungszwecke Unterrichtsanstalten unterhält, sind solche aus staatlichen Mitteln zu unterstützen. Der Universität in Helsingfors verbleibt ihr Selbstverwaltungsrecht. In den Volksschulen ist der Unterricht für alle unentgeltlich.

Die Stellung der evangelisch-lutherischen Kirche Finnlands bleibt nach der Regierungsform unverändert; ihre Organisation und Verwaltung wird wie bisher durch das Kirchengesetz bestimmt. Ueber die von früher her vorhandenen sonstigen religiösen Gemeinschaften steht in Kraft, was über dieselben bestimmt ist [2]) oder bestimmt werden wird; neue derartige Gemeinschaften dürfen gegründet werden nach Maßgabe dessen, was durch Gesetz darüber vorgeschrieben wird.

Im übrigen ist die Gesetzgebung über die Stellung der verschiedenen religiösen Gemeinschaften noch unvollständig. Immerhin enthält die Verfassung einige unten zu berührende Grundbestimmungen, in denen das Prinzip der Glaubensfreiheit zum Ausdruck kommt.

Ueber die allgemeinen Rechte und den Rechtsschutz der Staatsbürger enthält die Regierungsform eine Reihe Rechtsgrundsätze, die großenteils schon früher in Kraft gestanden haben, wenn auch mancher von ihnen jetzt in erläuterter Form erscheint.

Die Staatsangehörigen sind vor dem Gesetze gleich. Derselbe Grundsatz fand sich schon in der Vereinigungs- und Sicherheitsakte von 1789 in der Form ausgedrückt, daß alle unter dem Schutz des Gesetzes gleiches Recht genießen sollen. Völlige Gleichheit aller Staatsbürger kann dies natürlich nicht bedeuten. Die Unmündigen befinden sich in wesentlichen Hinsichten in einer anderen rechtlichen Lage als die Volljährigen und Mündigen, die Beamten nehmen in bezug auf Rechte und Pflichten teilweise eine Sonderstellung ein; auf Grund von alten Standesvorrechten, die allerdings ihre ursprüngliche Bedeutung verloren haben, bestehen gewisse Verschiedenheiten, so besonders darin, daß die Städte bestimmte Sonderrechte genießen. Die hauptsächliche Bedeutung jener Bestimmung ist denn auch, daß alle in gleicher Weise durch das Gesetz und die Rechtspflege geschützt sind und daß einzelne Mitbürger oder Gruppen von Bürgern nicht durch Ausnahmegesetze in eine ungünstigere Stellung versetzt werden dürfen.

---

1) Das zurzeit geltende provisorische Wehrpflichtgesetz vom 8. Februar 1919 schreibt eine Dienstzeit von 18 Monaten vor, nach dem bis über die Neuwahlen ruhenden Vorschlag eines neuen Gesetzes sollte diese Zeit 12 Monate betragen.

2) Besonders zu berücksichtigen sind hierbei das Gesetz vom 11. November 1889 über die protestantischen Dissentergemeinschaften sowie die Verordnung über die griechisch-katholische Kirche vom 26. November 1918.

Ueber die Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit enthält die Regierungsform dieselben allgemeinen Grundsätze, die schon durch die am 20. August 1906 erlassenen Verfassungsvorschriften eingeführt wurden und die allmählich durch spezielle Gesetze genauer entwickelt worden sind [1]).

Außer der persönlichen Freiheit, Unversehrtheit sowie der Ehre ist auch das Eigentum der Staatsbürger verfassungsmäßig geschützt. Ueber Zwangsenteignung von Eigentum für öffentliche Zwecke gegen volle Entschädigung wird durch Gesetz bestimmt. Richtig aufgefaßt und angewandt kann auch die Bestimmung, die nach dem Vorbild der neuen Verfassung des Deutschen Reiches die Arbeitskraft der Bürger unter den besonderen Schutz des Staates stellt, geeignet sein, ihre materielle Wohlfahrt und die wirkliche Freiheit wie auch den allgemeinen Rechtsschutz zu fördern. — Die Unverletzbarkeit des Hausfriedens sowie des Brief-, Telegramm- und Telephongeheimnisses ist ausdrücklich gewährleistet. Die Verleihung des Adels oder anderer erblicher Würden ist untersagt, was selbstverständlich nicht bedeutet, daß die früher verliehenen adligen Würden aufgehoben wären.

Jeder Staatsangehörige ist befugt seine Religion öffentlich oder privat auszuüben, sofern Gesetz oder gute Sitten nicht verletzt werden; es steht ihm frei aus der religiösen Gemeinschaft, der er angehört, auszutreten wie auch sich einer anderen religiösen Gemeinschaft anzuschließen. Keine religiöse Gemeinschaft kann also ihre Mitglieder in der Weise fesseln, daß sie nicht austreten dürfen, und auch derjenige, welcher aus der religiösen Gemeinschaft auszutreten wünscht, der er angehört, ist nicht verpflichtet, sich zugleich einer anderen derartigen Gemeinschaft anzuschließen. Dieser wichtige Grundsatz läßt sich jedoch in Anbetracht des gegenwärtigen Standpunkts der Religionsgesetzgebung Finnlands nicht ganz konsequent durchführen und darum ist auch die Einschränkung hinzugefügt: „nach Maßgabe dessen, was besonders vorgeschrieben ist" [2]). Ferner sind nach der Regierungsform die Rechte und Pflichten des Staatsbürgers davon unabhängig, welcher religiösen Gemeinschaft er angehört oder ob er überhaupt einer solchen Gemeinschaft angehört.

Die Vorschriften über die Sprachenverhältnisse des Landes sind oben schon teilweise berührt worden. Der wichtigste und weittragendste von ihnen findet sich jedoch in dem auf die Grundrechte der Bürger bezüglichen Abschnitt der Regierungsform. Es wird darin der Grundsatz ausgesprochen, daß das Finnische und das Schwedische die Nationalsprachen der Republik sind, und den Staatsbürgern wird das Recht gewährleistet, im Verkehr mit einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde in eigener Angelegenheit sich ihrer Muttersprache, des Finnischen, bzw. des Schwedischen, zu bedienen und amtliche Urkunden in dieser Sprache zu erhalten. So wird auf die Stellung der Sprachen das Universalitätsprinzip angewandt: überall im Lande kommt auch der Sprache der Minorität die Stellung einer Nationalsprache und in gewissem Umfang auch einer Amtssprache zu. Am Schluß der Bestimmung steht der Satz: daß „das Recht der finnisch- und der schwedischsprachigen Bevölkerung des Landes nach gleichartigen Grundsätzen geordnet werden soll" und ferner wird bestimmt, daß bei der Feststellung der Grenzen der Verwaltungsgebiete die Bildung möglichst ein-

1) Gesetz über allgemeine Versammlungen vom 20. Februar 1907, Gesetz über Pressefreiheit und Vereinsgesetz, beide vom 4. Januar 1919. Den Inhalt dieser durchaus liberalen Gesetze darzustellen würde hier zu weit führen.

2) Ein Gesetzesvorschlag, die allgemeine Religionsfreiheit betreffend, wurde im Jahre 1921 vom Reichstag behandelt, blieb aber „liegen", d. h. die entgültige Entscheidung wird erst nach den Neuwahlen stattfinden.

sprachiger Gebiete erstrebt werden soll. Diese auf die Stellung der einheimischen Sprachen bezüglichen Grundbestimmungen sind ein unzweideutiger Beweis dafür, daß die Volksvertretung und die Regierung Finnlands, was die Liberalität in sprachlichen Angelegenheiten und den Schutz der Interessen der Minorität [1]) betrifft, weiter gegangen sind als irgendein anderer Staat unter entsprechenden Verhältnissen. — Am 24. April 1921 wurde ein Gesetz erlassen, das die Anwendung der Nationalsprachen im öffentlichen Leben genauer regelt. Da aber gewisse Vorschriften desselben unzweckmäßig erschienen und insbesonders von der schwedischen Bevölkerung als unbefriedigend bezeichnet wurden, hat der Reichstag im Frühjahr d. J. ein verändertes, mit allgemeinem Beifall begrüßtes Gesetz angenommen, das jetzt nur seiner Bestätigung harrt. — Inwieweit über die oben geschilderte, noch nicht zum vollen Abschluß gelangte, außerordentlich liberale Gesetzgebung hinaus weitere grundlegende Vorschriften zur Sicherung der Rechtslage der ihrer Muttersprache nach schwedischen Bevölkerung des Landes erforderlich sind, darüber bestehen bei ihr selbst verschiedene Ansichten. In einem eigens zu diesem Zweck von der Regierung bestellten Komitee werden die darauf bezüglichen Fragen einer gründlichen und allseitigen Prüfung unterzogen.

Die neue Regierungsform hat auch eine Revision der Landtags-(Reichstags)ordnung vom Jahre 1906 notwendig gemacht, eine Regierungsvorlage dieses Inhalts unterliegt jetzt der parlamentarischen Behandlung.

## III.

In den Rahmen der Verfassungsgesetzgebung der letzten Jahre gehört auch ein Gesetz besonderen Charakters, dem die erhöhte Gesetzeskraft eines Grund- oder Verfassungsgesetzes zukommt, nämlich das Gesetz über die Selbstverwaltung der Provinz Åland nebst den daran sich anschließenden Zusatzgesetzen. Es würde zu weit führen, in diesem Berichte die verschiedenen Phasen der Ålandsfrage zu berühren, die auf dem Gebiete der auswärtigen Politik die größte Angelegenheit Finnlands seit der Verselbständigung des Landes gewesen ist. Von der Ueberzeugung durchdrungen, daß eine günstige rechtlich gesicherte Sonderlage das beste Mittel zur Beschwichtigung der aufgeregten Stimmung der Inselbewohner und zugleich zur friedlichen Austragung des Konfliktes zwischen Finnland und Schweden sein würde, ließ die Regierung den Entwurf eines Autonomiegesetzes für Åland ausarbeiten und unterbreitete ihn dem Reichstag im Frühjahr 1920. Der Reichstag fand sich sodann auch bereit, den Gesetzesvorschlag anzunehmen und am 6. Mai 1920 erging das Gesetz über die Selbstverwaltung Ålands.

In der Reihe verschiedenartiger Gebilde von Selbstverwaltung, bzw. Autonomie, stellt die Provinz Åland einen besonderen Typus dar. Von ganz besonderer prinzipieller Bedeutung ist die Tatsache, das die den Åländern (deren Anzahl nur etwas über 20000 Personen beträgt) von der finnischen Staatsgewalt bewilligten Sonderrechte nicht ohne Einwilligung des lokalen „Landstings" abänderlich ist. Insofern die åländische Autonomie, d. h. die Gesamtheit jener Sonderrechte, Platz greift, hat also die Staatsgewalt Finnlands auf die materielle Kompetenz-Kompetenz verzichtet und jenem kleinen Landesteile eine Rechtslage gewährt, die in den meisten Fällen sogar einem autonomen Staate im Verhältnis zu seinem souveränen Oberstaate abgeht.

1) Rechtlich nimmt die ihrer Sprache, wenn auch nur zum Teil ihrer Abstammung nach, schwedische Bevölkerung des Landes nicht die Stellung einer besonderen schutzbedürftigen Minderheit ein, sondern ist, wie dies auch aus der Gesetzgebung hervorgeht, mit der Mehrheit vollständig gleichberechtigt.

Wenn das Gesetz als seinen Gegenstand die Selbstverwaltung Ålands bezeichnet, so muß dieser Ausdruck im weitesten Sinn aufgefaßt werden: es handelt sich nicht lediglich um eigene Verwaltung, sondern auch um eigene Gesetzgebung. Åland genießt eine ziemlich weitgehende Autonomie und zwar sind im Gesetz die Grenzen zwischen dieser und der sich auch auf Åland beziehenden allgemeinen Gesetzgebung in der Weise gezogen, daß diejenigen Rechtsgebiete, die der letzteren Gesetzgebung vorbehalten sind, besonders aufgezählt werden, während alles, was außerhalb dieses Rahmens fällt, der Gesetzgebung des autonomen Gemeinwesens unterliegt.

Im einzelnen ist folgendes zu bemerken. Alles, was sich auf die politischen Rechte, der Staatsbürger, auf das Verhältnis zu auswärtigen Mächten oder auf Rechtsgebiete bezieht, die durch Staatsverträge geregelt sind, ferner die Organisation des Staatsdienstes, das allgemeine Verkehrswesen, die Strafgesetzgebung, das Prozeßrecht, die soziale Gesetzgebung und mit einigen Ausnahmen das Privatrecht gehören in den Bereich der allgemeinen Gesetzgebung: In bezug auf Schulwesen und Gewerberecht trifft dieses nur für die allgemeinen „Grundsätze" zu; dagegen ist die nähere Regelung dieser Fragen der lokalen Gesetzgebung überlassen.

Außerdem umfaßt die letzterwähnte Gesetzgebung insbesondere folgende Gebiete: die kommunale Organisation, die allgemeine Ordnung und Sicherheit, Enteignung von Grund und Boden zu Bedürfnissen der Provinz Åland, Gesundheits- und Armenpflege, Verpachtung von Grund und Boden usw. Von besonderer Bedeutung aber ist das Recht, verschiedene Zweige des Wirtschaftslebens gemäß den örtlichen Bedürfnissen zu regeln.

Bis die verschiedenen Gebiete, die der partikularen Gesetzgebung überwiesen sind, von dieser sozusagen in Besitz genommen werden, bleiben die jetzigen allgemeinen Gesetze und Verordnungen in Kraft. Ein n e u e s finnländisches Gesetz, das auf irgendeinem von jenen Rechtsgebieten erlassen wird, kann natürlich auch von Åland unverändert rezipiert werden, ohne daß dadurch eine Verschiebung der beiderseitigen Zuständigkeiten vor sich gegangen wäre; mit andern Worten, Åland kann jederzeit an die Stelle jenes materiell allgemeinen Rechtes provinziales Recht einführen.

Im Gegensatz zu der Regierungsvorlage, welche ein mit absolutem Vetorecht verbundenes Sanktionsrecht des Präsidenten in bezug auf gesetzgeberische Beschlüsse des åländischen Landstings vorsah, hat ihm das Autonomiegesetz ein, allerdings sehr effektives Einspruchsrecht gewährt. Sollte er nämlich finden, daß ein vom Landsting angenommenes Gesetz in den der allgemeinen Gesetzgebung der Republik vorbehaltenen Bereich eingreift oder gegen ein allgemeines Staatsinteresse verstößt, so liegt es ihm ob, jenes Gesetz für hinfällig zu erklären. Diese Erklärung soll binnen drei Monate erfolgen; wenn aber der Präsident vor dem Ablauf dieser Zeit mitgeteilt hat, daß sein Vetorecht nicht zur Anwendung gelangen wird, so tritt das Provinzialgesetz gleich in Kraft. Mangels einer solchen Erklärung hat die Frist von drei Monaten folglich suspensive Wirkung: das Gesetz tritt erst nach Ablauf derselben in Kraft. Mit Rücksicht auf das Vetorecht des Präsidenten ist die Wirkung des Gesetzes zugleich resolutiv bedingt.

Aus dem Obigen ergibt sich zunächst, daß das Autonomiegesetz selbst ein allgemeines oder „Reichsgesetz" ist, welches nur in der in Finnland geltenden Ordnung der Verfassungsgesetzgebung abgeändert werden kann, allerdings nur unter der ausdrücklichen Bedingung, daß das åländische Landsting seine Zustimmung dazu erteilt hat. Diejenigen Gesetze aber, die von der örtlichen Volksvertretung angenommen werden, stellen sich auch im Rechtssinn als reine „Landesgesetze" oder Provinzialgesetze, nicht als „Reichsgesetze" mit beschränktem Gel-

tungsbereich dar[1]). Ihnen gegenüber hat der Präsident nur die Aufgabe, die Rechte und Interessen des Staatsganzen wahrzunehmen, allein die åländischen Gesetze gehen von dem Willen des åländischen Gemeinwesens aus.

Es sind somit, wenn man das Verhältnis zwischen der allgemeinen Gesetzgebung der Republik und der åländischen Gesetzgebung vom theoretischen Standpunkt aus beurteilt, drei Eigentümlichkeiten auffallend, die die Autonomie sehr scharf hervortreten lassen. Erstens ist die provinziale Gesetzgebung, zunächst allerdings aus Zweckmäßigkeitsgründen, formell als die primäre Form der Schaffung von Rechtssätzen, die in Åland gelten sollen, die „Reichsgesetzgebung als der subsidiäre, d. h. nur im Falle ausdrücklicher Bestimmung zur Anwendung kommende Weg der Gesetzgebung angeordnet. Zweitens stellen sich die åländischen Gesetze als Erzeugnisse eines besonderen åländischen Volkswillens dar. Und drittens kann der Bereich der partikularen Gesetzgebung nicht ohne Zustimmung der lokalen åländischen Volksvertretung eingeschränkt werden.

Aus den eben erwähnten Umständen konstitutiver Bedeutung die Schlußfolgerung zu ziehen, daß es sich staatsrechtlich hier um etwas mehr und etwas Höheres handele als um eine provinziale Autonomie sehr hohen Grades, wäre indessen unbegründet. Åland hat keine eigene in sich selbst ruhende Verfassung, keine selbständige allgemeine Behördenorganisation, ein besonderes åländisches Bürgerrecht gibt es auch nicht. Die Erledigung aller auf Åland bezüglicher Fragen in der Regierung Finnlands vollzieht sich nicht in speziellen Formen. Ein åländisches Gesetz wird vom Präsidenten der Republik für hinfällig erklärt nicht nur, wenn es eine Kompetenzüberschreitung enthält, sondern auch, wenn es gegen die allgemeinen Interessen des Staates verstößt. Der lediglich provinzielle Charakter der åländischen Autonomie geht ferner aus den unten zu besprechenden Grundzügen des Autonomiegesetzes hervor.

Die Regierung der Republik wird, wie es im Autonomiegesetz heißt, in der Provinz Åland durch den Gouverneur „vertreten", der vom Präsidenten der Republik ernannt wird und nebst den Zentralbehörden des Staates die zur allgemeinen Verwaltung gehörenden Aufgaben handhabt. Als Organe der Selbstverwaltung hinwider betätigen sich die örtliche Volksvertretung oder der Landtag (schwed. Landsting), der durch unmittelbare, proportionale und geheime Wahlen von der åländischen Bevölkerung gewählt wird, sowie, als vollziehende Behörde, der Landschaftsrat (schwed. Landskapsnämnd), der vom Landsting gewählt wird. Mit Einwilligung des Präsidenten der Republik kann der Gouverneur das Landsting auflösen und Neuwahlen anordnen. Die Verwaltung wird von den Selbstverwaltungsorganen gehandhabt, insofern sie nicht gemäß dem Autonomiegesetz und den anderen Gesetzen oder Verordnungen dem Präsidenten der Republik oder dem Staatsrat obliegt.

Zum Bereich der allgemeinen Verwaltung des Staates gehören insbesondere: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, die militärische und die Justizverwaltung, die staatliche Finanzverwaltung, die öffentliche Sicherheit, die allgemeine sanitäre Ueberwachung, die staatlichen Verkehrsanstalten. — Es besteht die Möglichkeit, mit Zustimmung des Landschaftsrates im Verordnungswege gewisse Veränderungen dieser administrativen Kompetenzverteilung zu bewirken, sei es in zentralisierender oder in zentrifugaler Richtung. Hier-

1) Uebrigens sind auch Gesetze dieser Art möglich. Das Autonomiegesetz enthält nämlich die Bestimmung, daß das Landsting sowohl Petitionen als auch wirkliche Gesetzentwürfe in denjenigen Angelegenheiten annehmen kann, die der Kompetenz der Reichsgesetzgebung unterliegen, allein in der Absicht, für Aland geltendes Recht zu schaffen. Ein solcher Beschluß wird der Regierung übermittelt, die ihn dem Reichstag zu unterbreiten hat. Entsteht auf diesem Wege ein Gesetz, so unterliegt dieses in Zukunft der allgemeinen Gesetzgebung, obgleich es nur für Åland gilt.

durch wird eine Anpassung an die örtlichen Bedürfnisse und Wünsche bedeutend erleichtert.

Gewisse Steuern werden zugunsten der Bedürfnisse der Provinz verwendet; die Beschlußfassung in bezug auf diese Steuern steht dem Landsting zu. Auch gewisse außerordentliche Steuern sowie eine Zuschlagssteuer können vom lokalen Parlament bestimmt werden. Diese Beschlüsse bedürfen nicht der Zustimmung des Präsidenten der Republik; dagegen liegt es dem Gouverneur ob, in bestimmten, genau angegebenen Fällen die Vollziehung eines Beschlusses zu verbieten; eine solche Verfügung des Gouverneurs muß der Prüfung des Präsidenten der Republik anheimgestellt werden.

Von den übrigen, auf den öffentlichen Haushalt der Provinz bezüglichen Bestimmungen sei nur eine erwähnt: Würde es sich zeigen, daß die provinziale Besteuerung für die ordentlichen Bedürfnisse der Selbstverwaltung im Verhältnis zu den der Provinz zukommenden Vorteile höher ist als die Durchschnittsbesteuerung für ähnliche Zwecke in anderen Teilen des Staates, so soll die Provinz aus Staatsmitteln einen Zuschlag erhalten, dessen Höhe von einer Delegation bestimmt wird. Von den Mitgliedern derselben werden zwei vom Staatsrat und zwei vom Landsting gewählt; als Vorsitzender fungiert der Gouverneur.

Die Åländer sind von der allgemeinen Wehrpflicht befreit, indem sie anstatt dieser, gemäß genaueren Vorschriften im Gesetz, beim Lotsen- und Leuchtturmwesen zu dienen haben. Auch für die sprachlichen Sonderinteressen Ålands wird in bester Weise gesorgt. Die Amtssprache der Staatsbehörden in der Provinz ist die schwedische Sprache; der Schriftwechsel zwischen sämtlichen dortigen Behörden und den staatlichen Zentralbehörden vollzieht sich in dieser Sprache; auch im Staatsdienst kann daselbst niemand angestellt werden, der die schwedische Sprache nicht vollständig beherrscht.

Aus den obigen Ausführungen geht hervor, daß die Åländer auf Grund des Autonomiegesetzes weitgehende, sogar außergewöhnlich weitgehende Begünstigungen genießen. Diese Magna charta schien sie aber anfangs nicht zu befriedigen. Die Mehrzahl der Åländer bestand fortwährend auf der Vereinigung mit Schweden, welches seinerseits nicht aufhörte, für die separatistischen Bestrebungen der Inselbewohner in jeder Weise einzutreten. Da die auswärtigen Verhältnisse Finnland außerhalb des Rahmens dieses Berichtes liegen, sollen auch die verschiedenen Phasen dieser Ereignisse hier nicht erörtert werden. Es sei nur erwähnt, daß der Völkerbundsrat, dessen Prüfung die Ålandsfrage unterzogen worden war, in der Sitzungsperiode vom 24. bis 27. Juni 1921, die Souveränität Finnlands in bezug auf Åland anerkannte, zugleich aber erklärte, daß die im Autonomiegesetz vom 6. Mai 1920 enthaltenen Garantien im Interesse des Friedens und der Verständigung und zum Wohl der åländischen Bevölkerung weiter entwickelt werden sollten. Die neuen Garantien bezwecken die Alleinherrschaft der schwedischen Sprache im öffentlichen Unterricht, die Erhaltung von Grund und Boden im Besitz der åländischen Bevölkerung, erschwerende Bedingungen für den Erwerb des politischen und kommunalen Wahlrechts und die Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung bei der Ernennung des Gouverneurs. Der Völkerbundsrat nahm dann auch die Befugnis in Anspruch, die Anwendung dieser Garantien zu überwachen. Die zwischenstaatliche Befriedung des åländischen Gebietsteiles sollte durch besondere Vereinbarung erfolgen [1]). Durch eine von den Bevollmächtigten Finnlands und Schwedens getroffene und vom Völker-

1) Dies geschah durch den am 20. Oktober 1921 von den Regierungen Finnlands, Dänemarks, Deutschlands, Estlands, Frankreichs, Groß-Britanniens, Italiens, Lettlands, Polens und Schwedens in Genf abgeschlossenen Vertrag über die Nichtbefestigung und Neutralisierung Ålands.

bundsrat gebilligte („approuvé") Verständigung wurde der nähere Inhalt jener Garantien festgelegt.

Obgleich es sehr fraglich erschien, ob diese Erweiterung der Autonomie sachlich erforderlich war und obgleich die Zuständigkeit des Völkerbundsrates, aus eigener Machtvollkommenheit Finnland zu gewissen gesetzgeberischen Maßnahmen zu verpflichten, in einer Angelegenheit, die ihrer Natur nach eine innere war und nur sozusagen künstlich, nämlich zufolge seiner tatsächlichen Bedeutung, zu einer zwischenstaatlichen umgewandelt worden war, schwer zu begründen ist, verstanden sich die Regierung und die Volksvertretung Finnlands ohne Bedenken dazu, den Inhalt jenes Uebereinkommens im Wege der Gesetzgebung zu erfüllen. Am 9. Dezember 1921 nahm der Reichstag zwei Gesetze an, von welchen das eine „gewisse, auf die åländische Bevölkerung bezügliche Vorschriften" enthält, das andere ein Vorkaufsrecht beim Verkauf von Liegenschaften in der Provinz Åland einführt. Das erstere geht zugunsten der exklusiven Stellung der schwedischen Sprache in åländischen Unterrichtsanstalten so weit, daß nicht nur die Unterrichtssprache auch in allen vom Staate unterhaltenen Schulen schwedisch sein soll, sondern die finnische Sprache sogar als Lehrfach in den vom Staate oder von den Kommunen unterhaltenen Volksschulen ausgeschaltet sein soll, es sei denn, daß die betreffende Gemeinde selbst anders beschließt [1]).

Erst nach einem fünfjährigen Aufenthalt in der Provinz erwerben eingewanderte finnische Staatsbürger das politische und kommunale Stimmrecht. — Wenn eine åländische Liegenschaft an eine Person verkauft wird, die auf Åland nicht wohnhaft ist, ist die Provinz (durch den Landschaftsrat), die betreffende Gemeinde und sogar eine private Person, die auf Åland ihren Wohnsitz hat, berechtigt, die Liegenschaft einzulösen und zwar zu einem Preis, der, bei mangelnder Verständigung der Parteien, vom betreffenden Landgericht festgesetzt wird. Nähere Bestimmungen über die Ausübung dieses Vorkaufsrechts enthält das andere oben erwähnte Gesetz.

In finanzieller Hinsicht gewährt das neue Gesetz den Åländern den Vorteil, daß die Hälfte des Ertrages der Bodensteuer in der Provinz Åland zu den Bedürfnissen derselben verwendet werden darf.

In Uebereinstimmung mit dem Beschluß des Völkerbundsrates enthält das neue Gesetz sodann eine eigenartige Bestimmung. Wenn das Landsting über die Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes — von dem Autonomiegesetz vom 6. Mai 1920 ist nicht die Rede — sich beklagen oder Beschwerden geltend machen will, soll die Regierung Finnlands dieselben, nebst ihren eigenen Bemerkungen dazu, dem Völkerbundsrate übergeben, damit dieser die Anwendung der erwähnter Vorschriften überwachen und, falls es sich um eine Rechtsfrage handelt, das Gutachten der Cour permanente de justice internationale verlangen kann.

In diesem Umfang hat also die Rechtslage Ålands einen internationalen Charakter erhalten, sonst ist sie nach wie vor im Rechtssinn eine innere Angelegenheit Finnlands. Die Sonderrechte der Inselgruppe und ihrer Bewohner sind aber in vollstem Umfang dadurch geschützt, daß die neuen Gesetze — ebenso wie das ältere allgemeine Autonomiegesetz — nur mit Zustimmung des åländischen Landstings abänderlich sind und zugleich auch die erhöhte Kraft von Verfassungsgesetzen besitzen.

Die beiden oben erwähnten Zusatzgesetze, die der Reichstag im Dezember 1921 ange-

1) Nur einige Hunderte von der åländischen Bevölkerung sprechen finnisch als Muttersprache.

nommen hat, bedürfen nach dem Autonomiegesetz vom Jahre 1920 der Annahme auch des åländischen Landstings ehe sie in Kraft treten können; das Landsting tritt indessen erst im Sommer 1922 zusammen. Sobald alle Bedingungen erfüllt sind, wird also die Autonomie Ålands in vollem Umfang praktisch [1]).

IV.

Der beschränkte Umfang dieses Berichtes verbietet es, verschiedene in den letzten Jahren erlassene Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts eingehend zu behandeln. Manches, was auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts zustande gekommen ist, trägt das Gepräge der außergewöhnlichen Zeitverhältnisse. So hat die lange vorbereitete Steuerreform noch nicht verwirklicht werden können; neue Steuerformen und -quellen sind durch Gesetze provisorischen Charakters erschlossen worden. Die Zölle sind, zum großen Teil aus staatsfinanziellen Gründen, in die Höhe getrieben worden. Die Reglementierungsgesetzgebung in bezug auf Lebens- und Zahlungsmittel sowie Wohnungen, in Finnland wie überall eine Erscheinung der Kriegszeit, fängt an fast in all ihren Formen der Vergangenheit anzugehören.

Die Gesetzgebung über die Kommunalverwaltung spiegelt die unstetigen und verschwommenen sozialen Verhältnisse der jüngsten Epoche wieder. Zwei Gesetze vom 27. November 1917, von welchen das eine sich auf die Kommunalverwaltung der Städte, das andere auf diejenige der Landgemeinden bezieht und welche dem Sturm und Drang ihrer revolutionären Entstehungszeit Rechnung tragen, sind zu verschiedenen Malen und zwar in verschiedenen Richtungen abgeändert worden; eine, wenn auch oberflächliche Darstellung dieser Verhältnisse muß hier unterbleiben.

Die allgemeine Schulpflicht, welche trotz des hoch entwickelten allgemeinen Volksunterrichtes ursprünglich in älteren Zeiten der kirchlichen Fürsorge zu verdanken ist, besteht nunmehr in Finnland zufolge eines Gesetzes vom 15. April 1921. Ein neues Gewerbegesetz wurde am 27. September 1919 erlassen.

Eine allgemeine Gesetzgebung über den Erwerb und Verlust des finnischen Staatsbürgerrechtes fehlt immer noch. Dagegen sind am 20. Februar 1920 ein Gesetz und eine daran sich anschließende Verordnung über die Einbürgerung von Ausländern erlassen worden. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Aufnahme in den Staatsverband sind: Unbescholtenheit, die Fähigkeit der betreffenden Person sich und seine Familie zu ernähren, ein ununterbrochener Aufenthalt im Lande während der letzten fünf Jahre, die Gewähr dafür, daß der Antragstellende durch die Einbürgerung in Finnland aus seinem bisherigen staatsbürgerlichen Status in einem anderen Staate ausscheidet [2]). Die Einbürgerung erfolgt mit der Leistung des Treueides, die in finnischer oder schwedischer Sprache abgelegt wird. Ueber Einbürgerungsanträge entscheidet der Präsident der Republik.

1) Die verschiedenen Vollzugsgesetze und -verordnungen, die behufs der Einführung der Autonomie erlassen worden sind, brauchen in diesem Berichte nicht besprochen zu werden.

2) Von diesem Erfordernis sowie auch von dem des fünfjährigen Aufenthaltes können in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligt werden; bei Wiedereinbürgerung wird der Regel nach von der letzterwähnten Bedingung abgesehen.

# Das öffentliche Recht Grossbritanniens in den Jahren 1914—1921[1]).

Von

**Otto Koellreutter.**

(1. Die Kriegsgesetzgebung. — 2. Regierung und Parlament. — 3. Staatsangehörigkeit und Fremdenrecht. — 4. Die neue Wahlgesetzgebung. — 5. Staat und Kirche. — 6. Sozialrecht. — 7. Irland. — 8. Indien. — 9. Die Organisation des Weltreichs.)

---

Bei der Betrachtung des heutigen Charakters des öffentlichen Rechts in England kann man die Tatsache feststellen, daß durch den Krieg und den auf ihn folgenden zunächst rein äußerlichen Friedenszustand die „Kontinentalisierung"[2]) Englands weiter fortgeschritten ist. England ist durch den Weltkrieg, der es endgültig aus seiner früheren „splendid isolation" herausgerissen hat, wie die kontinentalen Staaten immer mehr zum Verwaltungsstaat geworden. Der Krieg hat die überkommenen individualistischen Formen des früheren Justizstaates ganz in den Hintergrund gedrängt und zu Verwaltungsformen geführt, die sich bei der heutigen starken internationalen Verflechtung der modernen Staatenwelt mit unwesentlichen Schattierungen in allen modernen europäischen Staaten finden. Diese Erscheinung zeigt sich zunächst am deutlichsten bei all den Normen, deren Zweck auf die Organisierung und Durchführung des Krieges gerichtet war.

## 1.

So haben zunächst eine Reihe von Gesetzen dasselbe erreicht, was in Deutschland zu Beginn des Krieges durch die Erklärung des Kriegszustandes generell erreicht wurde, nämlich das Uebergewicht und die absolut leitende Stellung der militärischen Instanzen. Es sind hauptsächlich die verschiedenen Defence of the Realm Acts (Reichsverteidigungsgesetze), die, in rascher Aufeinanderfolge erlassen, ganz England unter Kriegsrecht stellten. Schon am 8. August 1914 erging das erste dieser Kriegsgesetze, das dann durch Gesetz vom 28. August eine Ergänzung und Erweiterung erfuhr. Beide Gesetze wurden aufgehoben und ersetzt durch die „Defence of the Realm Consolidation Act" vom 27. November 1914, die ihrerseits wieder durch eine Reihe von Gesetzen ergänzt wurde. Die Regierung erhielt durch diese Gesetzgebung während des Krieges ein unumschränktes Verordnungsrecht

1) Der folgende Bericht kann infolge der großen Schwierigkeit der Beschaffung ausländischer Literatur keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Im wesentlichen baut er nur auf der englischen Gesetzsammlung von 1914—1921 (Public General Acts) auf.

2) Ueber diesen Ausdruck und seine Bedeutung vgl. mein „Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England", 1912, Schlußteil, vor allem S. 224 ff.

um die öffentliche Sicherheit und die Verteidigung des Reiches zu sichern. Der Armee- und Marinerat durfte die gesamten Erzeugnisse der Kriegsindustrie zu seiner Verfügung halten und zu diesem Zwecke auch einzelne Fabriken in eigene Verwaltung nehmen. Zuwiderhandlungen gegen die die Sicherheit der Kriegsmaßnahmen bezweckenden Verordnungen wurden in schweren Fällen kriegsgerichtlich abgeurteilt, die bewiesene Unterstützung des Feindes wurde mit dem Tode bestraft. Besonders einschneidend war auch die Defence of the Realm (Acquisition of Land) Act vom 22. Dezember 1916, die die Beschlagnahme von Land und Gebäuden zu Kriegszwecken auch über die Dauer des Krieges hinaus gestattete und im einzelnen regelte.

Schon gleich zu Anfang des Krieges hatte die Aliens Restriction Act vom 5. August 1914 scharfe Bestimmungen gegen die Ausländer gebracht, die eine Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit bis zur Internierung zuließen und scharfe Strafen gegen Zuwiderhandelnde androhten, Bestimmungen, die durch das Ergänzungsgesetz vom 23. Dezember 1919 auch für künftige Kriege und nationale Gefahr- und Notstände in Kraft geblieben sind.

Eine Reihe von Gesetzen regeln Kriegsleistungen, die über den bisher zulässigen Rahmen weit hinausgingen. So ermächtigte die Army (Supply of Food, Forage, and Stores) Act vom 7. August 1914 zur Requisition von Nahrungsmitteln, Futter und andern Kriegsbedürfnissen. Darüber hinaus wurde aber die Beschlagnahmebefugnis noch weiter ausgedehnt. Das Handelsministerium wurde schon durch Gesetz vom 10. August 1914 ermächtigt, zurückgehaltene Lebensmittel zu beschlagnahmen. Diese Befugnis wurde durch Gesetz vom 28. August 1914 auf alle Handelsartikel ausgedehnt. Das Gesetz vom gleichen Tage dehnte die bisher nur für das Landheer geltenden Bestimmungen über Einquartierung und Requisitionen auch auf die Marine aus. The Billeting of Civilians Act vom 24. Mai 1917 gab den einzelnen Regierungsstellen auch das Recht zur Zwangseinquartierung von Zivilisten, die wichtige Kriegsarbeit leisten.

Sehr früh setzte der Wirtschaftskrieg [1]) ein, der vor allem in den verschiedenen „Trading with the enemy Acts" seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden hat. Das erste dieser Gesetze vom 14. September 1914 stellte den Handel mit dem Feinde vom Tage der Kriegserklärung, also vom 4. August 1914 an, unter Strafe. Das Gesetz vom 27. November 1914 schafft das Amt eines „Custodian of enemy property" und bestimmt für England dafür den Public Trustee. Dessen Befugnisse wurden weit gesteckt. Ein Gesetz vom 16. März 1915 „to facilitate legal Proceedings against Enemies in certain cases" erleichterte das gerichtliche Verfahren gegen Personen mit Feindesqualität, die ihrerseits nach den Grundsätzen des englischen Feindbegriffs vor englischen Gerichten nicht klagen konnten. Weitere Beschränkungen feindlicher Bankguthaben usw. brachte das Gesetz vom 29. Juli 1915. Das Gesetz vom 10. August 1916 übertrug die Ausübung von Urheberrechten Angehöriger feindlicher Staaten auf den Public Trustee. Das Gesetz vom 8. August 1918 ermächtigte ihn zur Zwangsliquidation des feindlichen Vermögens und verbietet die Ausübung von Bankgeschäften durch feindliche Staatsangehörige oder Gesellschaften für einen Zeitraum von 5 Jahren nach Kriegsende.

So stellte sich das ganze Land mit großer Energie auf allen Gebieten auf den Krieg ein, wie noch aus einer großen Anzahl von Gesetzen auf den verschiedensten Gebieten hervorgeht. So sei nur z. B. darauf hingewiesen, daß wie in Deutschland, auch in England die soziale Versicherungsgesetzgebung durch eine große Zahl von Gesetzen dem Kriegszustande und seinen Folgen angepaßt wurde.

1) Vgl. darüber vor allem Brodnitz, Das System des Wirtschaftskrieges, 1920.

Am deutlichsten zeigte sich natürlich diese Umstellung Englands in der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht. Sie wurde in den alten Rahmen eingefügt. Denn auch im Kriege wurde das Heer alljährlich durch die Army Annual Act immer nur für die Dauer eines Jahres bewilligt mit der stets wiederkehrenden Eingangsformel: Whereas the raising or keeping of a standing army within the United Kingdom of Great Britain and Ireland in time of peace, unless it be with the consent of Parliament, is against law. Aber innerhalb dieses Rahmens wurde die allgemeine Wehrpflicht eingeführt. Vorbereitet wurde sie durch die National Registration Act vom 15. Juli 1915. Das Gesetz führte ein Register ein, in das alle nicht in einem militärischen Verhältnis stehenden Personen zwischen 15 und 65 Jahren einzutragen sind. Jede dieser Personen ist gezwungen, zu diesem Zwecke ein Formular auszufüllen. Am 27. Januar 1916 erging dann die erste Military Service Act. Sie führte mit bestimmten Ausnahmen die Dienstpflicht ein für alle Unverheirateten oder Witwer ohne Kinder im Alter von 18 bis 41 Jahren. Auf Antrag wurden davon befreit: Leute, die im nationalen Interesse anderweit beschäftigt sind (Reklamierte); solche, bei denen die Einziehung zum Militärdienst eine starke Härte bedeuten würde; Kranke oder Schwache; solche, die Gewissensbedenken gegen den Dienst mit der Waffe haben (conscientious objectors). Schon die Military Service Act vom 25. Mai 1916 dehnte aber die Dienstpflicht recht erheblich aus. Die Beschränkung auf Unverheiratete fiel weg, so daß jetzt prinzipiell die Dienstpflicht auf alle männlichen Staatsangehörigen im Alter von 18—41 Jahren ausgedehnt wurde. Die Befreiungsatteste wurden stark eingeschränkt, sie konnten nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden, was besonders für die conscientious objectors von Bedeutung war. Wie in allen kriegführenden Ländern traten vor dem Existenzkampf des Staates alle persönlichen Rücksichten immer mehr zurück. So sah die Military Service (Review of Exceptions) Act vom 5. April 1917 wiederholte Musterungen vor. Durch die Air Force (Constitution) Act vom 29. November 1917 wurde eine besondere Luftstreitmacht neben der Landmacht und unabhängig von ihr ins Leben gerufen. Die Military Service Act vom 6. Februar 1918 gab der Heeresbehörde Vollmacht, je nach den Umständen alle Befreiungen vom Heeresdienste zurückzuziehen, sowohl im einzelnen Falle als auch generell für bestimmte Kategorien von Personen. Die Military Service (Nr. 2) Act vom 18. April 1918 unterwarf schließlich alle Personen von 18—51 Jahren der militärischen Dienstpflicht, wobei sogar eine Ausdehnung bis auf 56 Jahre auf dem Verordnungswege möglich war. Ebenso konnte durch Verordnung die Dienstpflicht auch auf Irland ausgedehnt werden.

2.

Durch den Krieg wird aber auch die ganze Regierungsform Englands entscheidend beeinflußt. Man kann allerdings nicht sagen, daß das Zweiparteiensystem erst durch die Bildung der Koalitionsregierung im Kriege sein Ende gefunden hat. Denn es trug mit dem Aufkommen der Arbeiterpartei und der Zersetzung der beiden großen überkommenen Parteien schon vor dem Kriege den Todeskeim in sich. Es war die typische Form des klassischen Parlamentarismus im 18. Jahrhundert gewesen, die mit dem Erwachen des 4. Standes zum Bewußtsein seiner Macht und mit dem Willen dieselbe auch auszuüben ihr natürliches Ende erreichen mußte. Die Bildung der Koalitionsregierung während des Krieges in England ist nur der Beweis dafür, daß ein Staat, der alle Kräfte zusammenfassen muß, in diesen Zeiten sich den Luxus des rein formalen Mehrheitsprinzips nicht leisten kann. Ein Zerfallen dieser Kriegskoalition ist unausbleiblich und schon eingetreten, ebenso unmöglich ist aber auch die Rückkehr zum alten Zweiparteiensystem. Wie die kontinentalen Staaten wird

auch England in Zukunft seine Regierung mehr als bisher auf ad hoc gebildeten Koalitionen aufbauen müssen, die allerdings dank der besseren politischen Schulung des englischen Volkes wohl mehr Standfestigkeit bewahren werden wie in den kontinentalen Staaten. Zunächst mußte nun aber im Kriege der Parlamentarismus den Erfordernissen des Augenblicks angepaßt werden. So bestimmte die House of Commons (Commissions in His Majestys Forces) Act vom 27. November 1914, daß sich Personen, die ein Offizierspatent erhalten, für die Dauer des vorhandenen Parlaments nicht wie bisher einer Neuwahl unterziehen mußten, wenn sie Mitglieder des Unterhauses waren. Zur Wahrung der Stabilität der Regierung ergingen ferner während des Krieges verschiedene Gesetze über die Neuwahl der Minister (Reelection of Ministers Acts), die bestimmten, daß der bisherige Grundsatz, wonach ein Mitglied des Unterhauses bei Annahme eines Ministerpostens sich einer Neuwahl zu unterziehen habe, während der einzelnen Tagungen des Parlaments im Kriege außer Geltung treten sollte. Diese Regelung ist nun aber durch die Re-election of Ministers Act vom 22. Februar 1919 zu einer dauernden gemacht worden. Nach s. 1 d. G. verliert ein Unterhausmitglied durch die Annahme eines Ministerpostens seinen Sitz nicht mehr, wenn diese Annahme innerhalb einer Frist von 9 Monaten nach Berufung eines neuen Parlaments erfolgt ist. Doch bleiben die bisherigen Bestimmungen über die Beschränkung der Zahl der Staatssekretäre, die im Unterhause sitzen dürfen, unberührt. Die Kriegsorganisation machte die Errichtung einer Reihe neuer Ministerien notwendig. Durch Gesetz vom 9. Juni 1915 wurde das Munitionsministerium errichtet, durch Gesetz vom 22. Dezember 1916 das Pensionsministerium. Die New Ministries and Secretaries Act vom 22. Dezember 1916 brachte die Errichtung eines Arbeitsministeriums (Ministry of Labour), eines Ernährungsministeriums (Ministry of Food), eines Schiffahrtsministeriums (Ministry of Shipping), eines Luftamts (Air Board) und die Vermehrung der Zahl der parlamentarischen Staatssekretäre. All diese neuen Zentralstellen waren aber nur auf Zeit errichtet. In der Regel ist gesetzlich bestimmt, daß das Amt spätestens 12 Monate nach Beendigung des Krieges eingehen solle. Dasselbe galt von dem durch Gesetz vom 28. März 1921 errichteten Ministerium für den vaterländischen Dienst (Ministry of national service), dem die Aufgabe zufiel, die ganzen Kräften der Nation zweckmäßig zu organisieren (of making the best use of all persons, whether men or women, able to work in any industry, occupation or service). Schließlich wurde durch Gesetz vom 21. August 1917 ein besonderes Ministerium zur Ueberleitung des Kriegs- in den Friedenszustand (Ministry of Reconstruction) errichtet, das spätestens 2 Jahre nach Beendigung des Krieges aufgehoben werden sollte.

Nach Friedensschluß wurden ferner eine Reihe neuer Ministerien errichtet, so das Gesundheitsministerium durch die Ministry of Health Act vom 3. Juni 1919 und die Scottish Board of Health Act vom gleichen Tage, ein Verkehrsministerium durch die Ministry of Transport Act vom 15. April 1919 und ein Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei durch die Ministry of Agriculture and Fisheries Act vom 23. Dezember 1919. Zwecks Vermeidung parlamentarischer und lokaler Neuwahlen während des Kriegs wurde durch eine Reihe von Gesetzen die Verlängerung der Wahlperiode des im Kriege tagenden Parlaments und die Verschiebung der lokalen Wahlen angeordnet.

3.

Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz (The british Nationality and Status of Aliens Act) vom 7. August 1914, das durch das gleichnamige Gesetz vom 8. August 1918 in einigen

Punkten abgeändert wurde, tritt an die Stelle aller bisherigen englischen Staatsangehörigkeitsgesetze und bringt eine erschöpfende Neuregelung dieser wichtigen Materie [1]).

Auch das neue Gesetz unterscheidet zwischen ipso facto Erwerbsgründen und der Naturalisation. Ein ipso facto-Erwerbsgrund ist zunächst die Geburt (natural-born british subjects). Während aber bisher nur durch die Geburt auf britischem Boden die englische Staatsangehörigkeit erworben wurde und der Angehörige einer britischen Kolonie (Colonial) nur innerhalb derselben als Brite betrachtet wurde, schafft s. 1 des neuen Gesetzes eine Reichsbürgerschaft. Alle innerhalb des britischen Weltreichs Geborenen (within His Majesty's dominions and allegiance) besitzen dadurch ipso facto die britische Staatsangehörigkeit. Der Geburt auf britischem Gebiet steht wie früher gleich die auf einem britischen Schiffe. Sind diese Bestimmungen durch das Territorialprinzip beherrscht, so bringt s. 1 b des Gesetzes das Personalitätsprinzip dadurch zur Geltung, daß alle außerhalb des britischen Gebiets geborenen Personen, die von einem britischen Staatsangehörigen abstammen, auch dadurch die britische Staatsangehörigkeit ipso facto erwerben, und zwar gleichgültig, ob der Vater die britische Staatsangehörigkeit durch Geburt oder durch Naturalisation erworben hatte, während bisher das Abstammungsprinzip nur dann unbedingte Geltung gehabt hatte, wenn der Vater ein „natural-born british subject" gewesen war. Grundsätzlich erwirbt ferner die Frau durch Verheiratung mit einem Briten die britische Staatsangehörigkeit (shall be deemed to be a british subject), eine Britin verliert umgekehrt die britische Staatsangehörigkeit durch Verheiratung mit einem Ausländer. Die britische Staatsangehörigkeit bleibt der Frau auch erhalten, wenn der Mann sie während der Ehe einbüßt und die Frau eine Erklärung abgibt, die britische Staatsangehörigkeit behalten zu wollen. Dagegen behält die Witwe die Staatsangehörigkeit, die sie durch die Verheiratung erworben hatte, trotz des Todes des Mannes bei. Der darin ausgeprägte Grundsatz der Familieneinheit gilt auch für minderjährige Kinder, die prinzipiell der Staatsangehörigkeit der Eltern folgen. Nur Kinder einer Witwe aus erster Ehe behalten die britische Staatsangehörigkeit bei, wenn die Mutter in zweiter Ehe einen Ausländer heiratet und dadurch die britische Staatsangehörigkeit verliert. Kindern, die die britische Staatsangehörigkeit durch ihre Eltern eingebüßt haben, steht das Recht zu, innerhalb eines Jahres nach Erlangung der Volljährigkeit durch Erklärung die Wiedererlangung der britischen Staatsangehörigkeit herbeizuführen.

Die Naturalisation ist wie bisher ein Akt des freien Ermessens. Gesetzliche Vorbedingung ist entweder 5jähriger Aufenthalt im britischen Weltreich, wobei mindestens das dem Antrag auf Naturalisation vorangehende Jahr im Vereinigten Königreich zugebracht sein muß, während für die übrigen 4 Jahre auch ein auf den Zeitraum von 8 Jahren vor Stellung des Naturalisationsantrags verteilter Aufenthalt innerhalb des britischen Weltreichs genügt; oder es wird verlangt mindestens 5jähriger britischer Staatsdienst innerhalb der letzten 8 Jahre vor Stellung des Naturalisationsantrags. Weitere gesetzliche Erfordernisse sind persönliche Qualifikation (good character), Kenntnis der englischen Sprache und die Absicht, sich im britischen Weltreich dauernd niederzulassen oder im englischen Staatsdienst zu verbleiben bzw. in denselben einzutreten. Die britische Staatsangehörigkeit wird aber erst erworben, wenn der Naturalisierte den Treueid geleistet hat (Oath of allegiance). Erleichterungen gelten für eine Frau, die vor ihrer Verheiratung britische Staatsangehörige

1) Ueber die bisherige Regelung vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht im Handb. d. öff. Rechts, Bd. 1, S. 216 ff. und seine kürzere Darstellung in seinem Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland im Oeff. Recht d. Gegenwart, 1914, S. 23 ff.

war und deren Ehe durch Tod oder anderweit aufgelöst worden ist. Für sie gelten die Erfordernisse des Aufenthalts und der Niederlassung nicht. Auch in anderen Fällen kann im Ermessensfalle davon abgesehen werden.

Der Naturalisierte steht in jeder Hinsicht dem natural-born gleich. Die Bestimmung der Act of Settlement, wonach Naturalisierte niemals Mitglieder des Privy Council oder des Parlaments werden konnten, ist durch s. 3, Abs. 2 des Gesetzes ausdrücklich aufgehoben.

Auf Antrag kann die Wirkung der Naturalisation auch auf die minderjährigen Kinder des Naturalisierten erstreckt werden. Doch kann sich ein solches Kind innerhalb eines Jahres nach Erlangung der Volljährigkeit durch Erklärung der britischen Staatsangehörigkeit wieder entäußern. Auch unmittelbar kann Minderjährigen, ohne daß sie die sonst erforderlichen gesetzlichen Bedingungen erfüllt haben, die Naturalisation gewährt werden.

Zuständig für die Erteilung der Naturalisation ist der Staatssekretär des Innern (Home Secretary). Dieselbe Zuständigkeit wie er hat aber nach ausdrücklicher Bestimmung von s. 8 des Gesetzes auch die Regierung jeder britischen Besitzung, wobei hinsichtlich der Residenzpflicht die betreffende Kolonie an Stelle des Vereinigten Königreichs tritt. Auch kann an Stelle der Kenntnis der englischen Sprache die Kenntnis einer andern in dieser Kolonie anerkannten Sprache verlangt werden. Zuständig ist der Gouverneur, abgesehen von Indien und den sich selbstregierenden Dominions. In letzteren bestimmt das Parlament, ob es den Teil des Gesetzes über die Naturalisation für das Dominion in Kraft setzen will oder nicht. Bis zu dem Zeitpunkt des Inkrafttretens erstreckt sich die Wirkung einer Naturalisation nicht auf das Dominion. Setzt das Parlament eines Dominion die Naturalisationsbestimmungen des Gesetzes auch bei sich in Kraft, so bestimmt es, welche Behörde die Funktionen des Staatssekretärs des Innern für das Dominion auszuüben hat. Ebenso ist das Parlament des Dominion in der Lage, auch nach Inkrafttreten der Naturalisationsbestimmungen des Gesetzes für die Zukunft die Gültigkeit dieser Bestimmungen für das Gebiet des Dominion wieder aufzuheben. Die Dominions genießen also hinsichtlich der Ausgestaltung der Naturalisationsbedingungen für ihre Gebiete völlige Freiheit. Unberührt bleibt auch ihre Befugnis, einzelne Klassen britischer Staatsangehöriger verschieden zu behandeln.

Die Verlustgründe der britischen Staatsangehörigkeit sind im wesentlichen unverändert geblieben. Die britische Staatsangehörigkeit wird außer aus den schon erwähnten Gründen verloren durch die freiwillige Aufnahme in einen fremden Staatsverband und durch freiwillige Entäußerung seitens eines Volljährigen, der als britischer Staatsangehöriger während seiner Minderjährigkeit auch die Staatsangehörigkeit eines andern Staates erworben hat und sich nun für die letztere entscheidet. Schließlich kennt s. 15 des Gesetzes auch eine an gewisse Voraussetzungen geknüpfte Wiederentlassung eines Naturalisierten aus dem britischen Staatsverband.

S. 17 des Gesetzes regelt schließlich die Rechtsstellung der Fremden in Großbritannien. Danach stehen die Fremden grundsätzlich den Inländern gleich, abgesehen von den besonderen politischen Rechten und Pflichten, die aus der britischen Staatsangehörigkeit erfließen. Doch bringt die Aliens Restriction (Amendment) Act vom 23. Dezember 1919[1]) eine Reihe weiterer genereller Einschränkungen für alle Fremden, so die Unmöglichkeit Lotsenzertifikate zu erhalten, Kapitän, 1. Offizier oder 1. Ingenieur eines britischen Handelsschiffs zu sein oder eine Stelle im inneren Staatsdienst (Civil Service) zu begleiten. Spezielle Erschwerungen bringt das Gesetz noch für Angehörige früher feindlicher Staaten (former enemy aliens).

1) S. oben S. 123.

So gilt für sie die Bestimmung, daß sie für einen Zeitraum von 3 Jahren nach Erlaß des Gesetzes ohne spezielle Erlaubnis nicht in England landen und sich dort aufhalten dürfen. Auch sind sie innerhalb derselben Frist im Erwerb gewissen Eigentums beschränkt. Ausnahmen gelten nur für diplomatische Vertreter und Konsuln.

4.

In den Stürmen des Weltkriegs ist es England gelungen, sein Wahlrecht neu zu ordnen und weitgehendst zu modernisieren. Das neue Gesetz (The Representation of the People Act vom 6. Februar 1918, das durch eine Anzahl von Gesetzen aus den Jahren 1919 und 1920 in unwesentlicheren Einzelheiten modifiziert worden ist) hat das bisherige in einer großen Anzahl von Gesetzen zerstreute Recht[1]) auf diesem Gebiet außer Kraft gesetzt. Es enthält nicht nur eine Regelung des Wahlrechts, sondern auch des Wahlverfahrens.

1. Die Voraussetzungen des Wahlrechts (s. 1—10).

Das Gesetz regelt nicht bloß das normale Wahlrecht zum Parlament (Parliamentary franchise), sondern auch das Wahlrecht der Universitätswähler zum Parlament (University franchise) und schließlich auch die Voraussetzungen des Gemeinde- und Kommunalwahlrechts (Local Government franchise). Als eine Hauptneuerung führt es das Frauenwahlrecht ein, bestimmt aber die Voraussetzungen für dasselbe im einzelnen verschieden von dem der Männer.

a) Voraussetzungen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts durch Männer.

1. Das parlamentarische Wahlrecht ist jetzt völlig vom Grund und Boden losgelöst worden. Verlangt wird nur noch Volljährigkeit, d. h. Erreichen des 21. Lebensjahrs, und persönlicher Aufenthalt oder geschäftliche Niederlassung im Wahlkreis (residence qualification, business premises qualification). Und zwar muß dieser Aufenthalt 6 Monate betragen, eine Frist, die gemäß dem im folgenden zu besprechenden Wahlregister bestimmte Enddaten (15. Januar und 15. Juli) hat.

2. Die Berechtigung als Universitätswähler ist an die Volljährigkeit und die Erreichung eines akademischen Grades geknüpft.

3. Das kommunale Wahlrecht (local government franchise) umfaßt das Wahlrecht zum Grafschaftsrat (county council), Stadtrat (municipal borough council, metropolitan borough council), Distriktsrat (district council), Armenrat (board of Guardians), Kirchspielrat (parish council)[2]) und ähnlicher Kommunalverbände. Hier wird verlangt: Volljährigkeit und Innehaben eines Grundstücks oder von Teilen eines solchen als Eigentümer, Pächter oder Mieter. Als Innehaben eines Grundstücks gilt dabei auch das Bewohnen eines Hauses als Verwalter oder in sonstiger Dienststellung, wenn der Besitzer selbst nicht im Hause wohnt. Zimmermieter haben dagegen die Wahlberechtigung nur, wenn sie unmöbliert mieten.

Im allgemeinen kann man also sagen, daß das parlamentarische und kommunale Wahlrecht in England heute so geregelt sind, wie es in den Einzelstaaten Deutschlands mit allgemeinem Wahlrecht vor der Revolution der Fall war. In den englischen Kommunen ist das rein fluktuierende Element also noch nicht zum Wahlrecht zugelassen[3]).

---

1 Ueber den bisherigen Rechtszustand vgl. Hatschek, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland 1914, S. 28 ff.

2) Ueber diese Kommunalvertretungen vgl. mein Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 1912, 1. Teil, 2. Abschn., Die modernen Organisationen auf dem Gebiet der Lokalverwaltung, S. 53 ff.

3) Vgl. die Bemerkung bei Mastermann, How England is governed, 1921, S. 16.

b) Voraussetzungen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts durch Frauen.

1. Das parlamentarische Wahlrecht ist für Frauen an die Vollendung des 30. Lebensjahres geknüpft. Ferner genügt bei ihnen aber nicht der bloße Aufenthalt. Sondern die Frau muß entweder selbst Grundeigentum mit einem Jahresertrag von mindestens 5 Pfund oder ein Wohnhaus im Wahlkreis innehaben (occupation franchise) oder sie muß die Frau eines derartigen Besitzers sein.

2. Das Universitätswahlrecht für Frauen ist ebenfalls an die Erreichung des 30. Lebensjahres geknüpft. Im übrigen gelten dieselben oder analoge Voraussetzungen wie für die Männer.

3. Für das komunale Wahlrecht gelten für die selbständigen Frauen dieselben Voraussetzungen wie für die Männer, d. h. Volljährigkeit und Innehaben eines Grundstücks oder von Teilen eines solchen als Eigentümer, Pächter oder Mieter. Die verheiratete Frau hat das kommunale Wahlrecht, wenn sie das 30. Lebensjahr vollendet hat und ihr Mann hinsichtlich der von ihnen bewohnten gemeinsamen Wohnung das kommunale Wahlrecht hat.

Auch die Ausschließungsgründe vom aktiven Wahlrecht [1]) sind in einigen Punkten abgeändert worden. So ist der Empfang von Armenunterstützung kein Ausschließungsgrund mehr. Während der Dauer des Krieges und für 5 Jahre nach Ablauf derselben sind Dienstverweigerer (conscientious objectors) unter gewissen Voraussetzungen von der Ausübung des Wahlrechts ausgeschlossen. Beseitigt ist die Disqualifizierung für Personen, die bezahlte Wahlarbeit leisten, wenn dieselbe vom Gesetz als rechtlich erlaubte anerkannt ist. Während Peers auch nach dem neuen Gesetz vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen bleiben, erstreckt sich dieser Ausschluß nicht auf Frauen, die die Peersstellung zu eigenem Recht haben (Peeresses in their own right).

Die Wählbarkeit ist an keine besondere Qualifikation geknüpft. Nur für die Kommunalwahlen gilt die besondere Bestimmung, daß Personen, die innerhalb des betr. Bezirks Grundeigentum oder Pachtbesitz haben, stets wählbar sind. Von den Ausschließungsgründen [2]) ist der für Frauen durch die Parliament (Qualification of Women) Act vom 21. November 1918 weggefallen. Die einzige Bestimmung dieses Gesetzes lautet: A women shall not be disqualified by sex or marriage for being elected to or sitting or voting as a Member of the Commons House of Parliament.

2. Die Wählerlisten (Registration) (s. 11—19).

Alljährlich werden 2 Wählerlisten angelegt, eine für den sechsmonatigen Zeitraum, der mit dem 15. Januar endet (sog. Frühlings[spring]register), die andere für den sechsmonatigen Zeitraum, der mit dem 15. Juli endet (sog. Herbst[autumns)register]. Das Frühlingsregister tritt am 15. April in Kraft und gilt bis zum 15. Oktober, das Herbstregister ist wirksam vom 15. Oktober bis 15. April. Die Wählerlisten werden angelegt durch die Gemeinde oder den Kommunalverband des Wahlbezirks (county Council, municipal borough council). Der für die Anlage verantwortliche Beamte (Registration officer) ist der Clerk des betr. Kommunalverbands (clerk of the county council, town clerk). Gegen den Inhalt der Wählerliste kann Einspruch erhoben werden, der zunächst durch den Registration officer entschieden wird. Gegen seine Entscheidung geht die Berufung an den County Court und letzten Endes die Revision an den Court of Appeal. Auf Verlangen des county court Richters kann die Justizverwaltung ihm zu seiner Unterstützung als Wahlrichter einen Barrister

1) Ihre Aufzählung bei Hatschek a. a. O. S. 30 f.
2) Vgl. Hatschek a. a. O. S. 31 ff.

mit mindestens 7jähriger Praxis als Hilfsrichter beiordnen. In dieser Institution sind die Reste des früheren Revising Barrister enthalten, der früher allein Einsprüche gegen die Wahllisten entschied [1]).

In Universitätswahlkreisen wird die Wählerliste durch den Universitätsrat aufgestellt (governing body).

Jeder in die Wählerliste Eingetragene hat bei Wahlen zum Parlament das Wahlrecht. Und zwar kann der Wähler in demselben Wahlkreis nur einmal wählen. Wohl aber besteht das Pluralvotum auch nach dem neuen Gesetz noch insoweit, als der Wähler, der in zwei verschiedenen Wahlkreisen je eine Aufenthaltsqualifikation und eine Qualifikation aus geschäftlicher Niederlassung hat, in beiden Wahlkreisen wählen kann. Eine große Rolle spielt aber dieses doppelte Wahlrecht nicht. Nach Masterman [2]) haben etwa 17 Millionen Wähler die Aufenthaltsqualifikation und nur etwa 150 000 auch noch neben dieser eine Qualifikation aus geschäftlicher Niederlassung in einem andern Wahlkreise, wobei als Hauptbeispiel die City von London in Frage kommt.

Schließlich gibt das neue Gesetz auch Wählern, die auf einer besonderen Liste stehen (absent voters list) die Möglichkeit schriftlich durch Einsendung eines Wahlzettels und einer vorgeschriebenen Identitätserklärung zu wählen. Personen, die auf der absent voters list stehen und nachweisen, daß sie zur Zeit der Wahl sich voraussichtlich auf hoher See oder außerhalb Großbritanniens befinden werden, können einen Stellvertreter (proxy) ernennen und durch diesen ihre Stimme abgeben lassen.

3. Wahlverfahren und Wahlkosten (s. 20—36).

Das Gesetz hat prinzipiell an der Mehrheitswahl festgehalten. Doch sieht es die Proportionalwahl vor bei Universitätswahlen, wenn 2 oder mehr Abgeordnete für einen Wahlkreis gewählt werden sollen. Ferner sollen nach einem besonderen Schema etwa 100 Abgeordnete aus den Wahlkreisen, die 3 oder mehr Abgeordnete zum Parlament wählen, nach dem Proportionalwahlsystem gewählt werden. Das durch eine Kommission ausgearbeitete Verfahren muß durch das Parlament gebilligt werden und tritt dann mit gesetzlicher Gültigkeit in Kraft [3]). Dabei muß das Prinzip der freien Liste insofern zur Anwendung kommen, als der Wähler seine Stimme für jeden der in Frage stehenden Kandidaten abgeben kann (transferable vote).

Im übrigen hat das Gesetz an der überkommenen Trennung von Nomination und Abstimmung [4]) festgehalten, bestimmt aber, daß sowohl die Nomination wie die Abstimmung in Zukunft in allen Wahlkreisen an einem Tage stattzufinden hat. Bei Ersatzwahlen wird der Wahltag durch den Wahlleiter festgesetzt, derselbe darf aber nicht früher wie 6 Tage und nicht später als 8 Tage nach der Nomination liegen.

Ein Parlamentskandidat muß beim Wahlleiter die Summe von 150 Pfund zur Deckung der Wahlkosten hinterlegen, andernfalls er von der Kandidatenliste gestrichen wird. Tritt der Kandidat vor der Abstimmung zurück oder stirbt er vorher, so wird das Geld zurückgezahlt. Auch nach der Abstimmung erhält der Kandidat das Geld zurück, wenn er entweder gewählt wird, oder dies zwar nicht der Fall ist, er aber doch mindestens $1/8$ der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Andernfalls verfällt das Geld der Staatskasse.

1) Ueber den bisherigen Revising Barrister und seine Funktionen vgl. Hatschek a. a. O., S. 36.

2) Masterman, How England is governed, 1921, S. 19.

3) Nach mir zugegangenen persönlichen Mitteilungen ist ein derartiges Verfahren bis jetzt noch nicht ausgearbeitet worden.

4) Vgl. darüber Hatschek a. a. O., S. 38.

Weitere Bestimmungen regeln die Teilung der Wahlkreise in Abstimmungsbezirke und das Wahlverfahren im einzelnen.

5.

1. Die Trennung von Staat und Kirche in Wales.

Die Kirche war in England bisher Staatskirche[1]). Ihr Haupt ist der König, er ernennt die Bischöfe und Geistlichen. Die Kirchenverfassung ist durch Staatsgesetz geregelt und kann nur durch solches geändert werden. Die kirchliche Gerichtsbarkeit wird durch besondere geistliche Gerichtshöfe (ecclesiastical Courts) ausgeübt, höchste Instanz ist das Judicial Committee of the Privy Council. Auch die presbyterianische Kirche in Schottland ist in diesem Sinne noch Staatskirche, wenn auch freier gestellt als die englische. Dagegen ist die anglikanische Kirche in Irland schon seit dem Jahre 1869 entstaatlicht, was vor allem nach außen dadurch zum Ausdruck kommt, daß die irische Kirche ihre Verfassung und Verwaltung selbständig regelt. Die Entstaatlichung der Kirche in Wales, wo die Zahl der außerhalb der anglikanischen Kirche Stehenden (Dissenters) von jeher besonders groß ist, wurde deshalb schon seit längerer Zeit erstrebt und bildete einen Programmpunkt der liberalen Regierung vor dem Kriege. Sie hat denn auch durch die Welsh Church Act vom 18. September 1914 die Entstaatlichung der Kirche in Wales durchgesetzt. Allerdings wurde durch die Suspensory Act vom gleichen Tage das Inkrafttreten des Gesetzes bis nach Beendigung des Krieges aufgeschoben[2]).

Durch s. 2 der Welsh Church (Temporalities) Act vom 19. August 1919 wurde dann der Zeitpunkt der Entstaatlichung der bisherigen Staatskirche in Wales auf den 31. März 1920 festgesetzt. S. 1 des Gesetzes von 1914 spricht das Prinzip aus: „The Church of England, so far as it extends to and exists in Wales and Monmouthshire shall cease to be established by law and save as by this Act provided, no person shall, after the passing of this Act, be appointed or nominated by His Majesty or any person, by virtue of any existing right of patronage, to an ecclesiastical office in the Church in Wales." Die kirchlichen Korporationen werden aufgelöst. Kein Bischof in Wales soll mehr Sitz und Stimme im Parlament haben. Die Gerichtsbarkeit der ecclesiastical Courts hört auf und das Kirchenrecht in Wales gilt nicht mehr als staatliches Recht. Doch hat es für die Mitglieder der Kirche bindende Wirkung und wird von den weltlichen Gerichten in Eigentumsfragen als bindendes Vertragsrecht anerkannt. Die Rechtsprechung der geistlichen Gerichtshöfe in kirchlichen Dingen kann durch die Kirchenverfassung aufrechterhalten werden, aber sie trägt keinen zwingenden Charakter mehr. Von ihrem Spruch geht keine Berufung an die weltlichen Gerichte, wohl aber kann mit Zustimmung des Erzbischofs von Canterbury das dortige erzbischöfliche Gericht als Appellationsgericht bestimmt werden.

Die Bischöfe und der Klerus in Wales scheiden als Mitglieder der Konvokation[3]) der Kirchenprovinz Canterbury aus. Die Vermögensauseinandersetzung zwischen Staat und Kirche in Wales erfolgt durch 3 durch den König ernannte „Welsh Commissioners", von denen mindestens einer ein Mitglied der englischen Staatskirche sein muß. Die Commissioners haben unter der Bezeichnung „the Commissioners of Church Temporalities in Wales" Korporationsrechte. Ihre auf 3 Jahre bemessene Amtszeit kann durch Verordnung verlängert werden.

1) Vgl. Hatschek a. a. O., S. 98 ff.
2) Ueber die gleiche Wirkung der Suspensory Act bei der Government of Ireland Act, 1914, siehe unten S. 134.
3) Ueber dieselben vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 632 f.

Den Commissioners wird zunächst das kirchliche Eigentum übertragen. Zur Durchführung der Auseinandersetzung haben sie weitgesteckte Vollmacht. Ihre Entscheidungen sind bindend und können durch die Gerichte nicht aufgehoben werden. Nur gegen ihre Entscheidung in gewissen Fragen (z. B. private Stiftungen, Entschädigungsfragen, Ablösungsfragen) geht die Berufung an das Judicial Committee of the Privy Council. Für die Auseinandersetzung durch die Commissioners stellt das Gesetz eine Reihe von Richtlinien auf.

In der Aufstellung einer Kirchenverfassung ist die Kirche in Wales frei. Hat sie ihre repräsentativen Organe bestimmt, so wird diesen durch die Welsh Commissioners nach bestimmten Richtlinien das kirchliche Eigentum wieder endgültig übertragen. Wohlerworbene Rechte auf Aemter und Ruhegehälter werden ausdrücklich aufrechterhalten. Die Laienpatronate werden abgelöst. Die Grenzen der Pfarreien und Diözesen werden dem neuen Zustand angepaßt.

2. The Church of England Assembly (Powers) Act vom 23. Dezember 1919.

Aber auch in der englischen Staatskirche selbst hat die Verselbständigung der Kirche gegenüber dem Staat Fortschritte gemacht und durch das Gesetz vom 23. Dezember 1919 Ausdruck gefunden. Bisher vollzog sich die Gesetzgebung in der englischen Staatskirche ganz in den Formen eines Staatsgesetzes, König und Parlament mußten die Kirchengesetze sanktionieren [1]). Jetzt ist auf Vorschlag der Konvokationen von Canterbury und York die kirchliche Gesetzgebungsgewalt prinzipiell auf die neu gebildete Kirchenversammlung der englischen Staatskirche (National Assembly of the Church of England) übertragen worden. Die Ausübung der Staatskirchenhoheit hat sich aber der Staat vorbehalten. Denn die Gesetzesvorschläge der Kirchenversammlung werden einer besonderen Kommission des Parlaments (Ecclesiastical Committee) überwiesen, das aus je 15 Mitgliedern des Ober- und Unterhauses besteht und für jede Parlamentssession neu ernannt wird. Diese Parlamentskommission prüft die kirchlichen Gesetzgebungsvorschläge und berichtet darüber unter eigener Stellungnahme an das Parlament. Die Gesetzesvorschläge können dann, falls das Parlament keine Bedenken hat, durch einfache Resolution beider Häuser des Parlaments und Erteilung der formalen königlichen Zustimmung Gesetzeskraft erlangen.

6.

Die durch den Weltkrieg erfolgte „Umwertung aller Werte" ist auch in den Siegerstaaten und vor allem auch in dem in so starkem Maße auf Austausch und Handel angewiesenen England hervorgetreten. Infolgedessen finden sich auch dort eine große Anzahl gesetzgeberischer Maßnahmen, die die Ueberleitung der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft erleichtern und regeln sollen. Diese Gesetzgebung hier zu schildern fehlt der Raum, zumal sie ihrem Zweck gemäß nur vorübergehenden Charakter trägt. Das gilt z. B. von den sog. Profiteering Acts (Preistreibereigesetze), deren erste am 19. August 1919 erging und die die Nachprüfung von Preisen und Festsetzung von Höchstpreisen zulassen, die aber immer nur für kurze Zeiträume in Geltung sind und durch neue Gesetze verlängert werden müssen.

Aber wie die übrigen Staaten, so hat die durch den Weltkrieg hervorgerufene soziale Umwälzung auch England gezwungen, sein Sozialrecht weiter auszubauen. Aus diesem weiten Gebiet seien nur 3 gesetzgeberische Maßnahmen herausgegriffen.

1. The Police Act vom 15. August 1919.

---

1) Näheres siehe bei Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 632 f.

Dieses Gesetz bringt eine Beamtenvertretung der Polizeikräfte Großbritanniens. Der Zweck des Gesetzes ist in s. 1 ausgedrückt:

„For the purpose of enabling the members of the police forces of England and Wales to consider and bring to the notice of the police authorities and the Secretary of State all the matters affecting their welfare and efficiency, other than questions of discipline and promotion affecting individuals, there shall be established . . . . an organisation to be called the Police Federation, which shall act through local and central representative bodies.

The Police Federation and every branch thereof shall be entirely independent of and unassociated with any body or person outside the police service.

S. 2 des Gesetzes verbietet ausdrücklich die Zugehörigkeit von Angehörigen der Polizeimacht zu einer Gewerkschaft[1]).

2. The Industrial Courts Act vom 20. November 1919.

Das Gesetz sieht die Errichtung eines Schlichtungsausschusses (Industrial Court) zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten (settlement of trade disputes) vor. Die Mitglieder des Schlichtungsausschusses werden vom Arbeitsminister ernannt. Der Schlichtungsausschuß setzt sich zusammen aus unabhängigen Persönlichkeiten (independent persons), Vertretern der Arbeitgeber, Vertretern der Arbeitnehmer und mindestens einer Frau. Bricht ein trade dispute aus und wird seitens einer der beiden Parteien die Vermittlung des Arbeitsministeriums angerufen, so kann das Arbeitsministerium die Schlichtung desselben dem Schlichtungsausschuß übertragen, kann aber auch von sich aus eine schiedsgerichtliche Regelung versuchen. Das Verfahren vor dem Schlichtungsausschuß wird durch den Arbeitsminister oder mit seiner Ermächtigung durch den Schlichtungsausschuß selbst bestimmt. Aber auch wenn bei einer Arbeitsstreitigkeit nicht die Vermittlung des Arbeitsministers angerufen wird, kann er doch auch seinerseits in eine Untersuchung des Streites eintreten und damit besonders ernannte Untersuchungsausschüsse (Courts of inquiry) betrauen. Ein derartiger Untersuchungsausschuß kann einen Bericht abfassen, der dann dem Parlament vorgelegt werden muß.

3. The Unemployment Insurance Act vom 9. August 1920.

Das neue englische Arbeitslosenversicherungsgesetz tritt an die Stelle der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet, die sich vor allem in dem 2. Teil der National Insurance Act vom 16. Dezember 1911 fanden [2]). Durch das neue Gesetz wird die Versicherungspflicht stark ausgedehnt. Während nach dem Gesetz von 1911 die Versicherungspflicht nur für bestimmte „versicherte Gewerbe" bestand, umfaßt sie jetzt prinzipiell die über 16 Jahre alten Beschäftigten in allen Betrieben. Nur bestimmte Beschäftigungszweige sind ausdrücklich ausgenommen, so die Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft, als Hausangestellter, im militärischen oder Zivildienst des Staates oder einer öffentlichen Körperschaft u. ä. Die Regelung der Versicherungsbeiträge und ihres anteilmäßigen Tragens durch Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist in das neue Gesetz übernommen worden. Nur sind die Wochenbeiträge erhöht worden, so z. B. für Männer auf 4 d. in der Woche. Ebenso hat sich auch an den Leistungen der Versicherung prinzipiell nichts geändert, nur daß auch sie erhöht worden sind und jetzt in der Woche 15 sh. für Männer und 12 sh. für Frauen betragen. Doch ist die Gesamtdauer der Unterstützung auf 15 Wochen beschränkt und es müssen

1) Näheres über die Police Act vgl. in meinem Artikel „Das Koalitionsrecht der englischen Polizeibeamten nach dem englischen Polizeigesetz vom 1. 8. 1919 in der Zeitschrift „Die Polizei", 19. Jahrg. Nr. 8, S. 149.

2) Ueber den Inhalt dieses ersten englischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes vgl. Sussmann im Jahrbuch, Bd. VII, S. 351 ff.

auf eine Wochenunterstützung mindestens 6 Wochenbeiträge entfallen. Um überhaupt Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu haben, müssen mindestens 12 Wochenbeiträge bezahlt sein. Ferner muß der Betreffende nachweisen, daß er arbeitsfähig ist, aber nicht imstande ist, passende Arbeit (suitable employment) zu finden. Arbeitsstreitigkeiten, die zum Streik oder zur Aussperrung führen, und dadurch Arbeitslosigkeit herbeiführen, begründen keinen Anspruch auf Unterstützung. Alle Beiträge fließen wie bisher in den jetzt vom Arbeitsminister verwalteten Arbeitslosenfonds, aus dem die Leistungen der Versicherung bestritten werden und für dessen Verwaltung die bisherigen Grundsätze fortbestehen [1]).

7.

Die irische Frage hat in den Berichtsjahren eine entscheidende Wendung genommen.

Noch das liberale Kabinett Asquith hatte unmittelbar vor dem Ausbruch des Krieges die von ihm entworfene Home Rule-Bill im Parlament zur Annahme gebracht. Gegen die Durchführung des Gesetzes drohte Ulster, der nördliche überwiegend protestantische Teil Irlands, mit offenem Aufruhr. Zu Anfang des Krieges wurde das Gesetz als die Government of Ireland Act am 18. September 1914 zwar publiziert, ein Gesetz vom gleichen Tage schob aber ihr Inkrafttreten bis nach Kriegsende hinaus (sog. Suspensory Act 1914).

Das Home Rule-Gesetz von 1914 wollte einem ungeteilten Irland Selbstregierung geben. Organe derselben sollten sein: ein irisches Parlament als gesetzgebende Körperschaft, ein irisches Ministerium und der Lord Lieutenant als Repräsentant des Königs.

Für das irische Parlament war das Zweikammersystem vorgesehen, es zerfiel in ein Unterhaus von 164 Mitgliedern, die nach einem analogen Wahlrecht wie zum englischen Unterhaus gewählt werden sollten, wobei auch hier schon die Anwendung des Proporzes für größere Wahlkreise vorgesehen war, und einen Senat von 40 Mitgliedern, die nach dem Proportionalwahlverfahren in den 4 irischen Provinzen Ulster, Leinster, Munster und Connaught gewählt werden sollten. Für beide Häuser war eine 5jährige Wahlperiode vorgesehen, doch war nur beim Unterhaus eine Auflösung vor Ablauf der Wahlperiode möglich. Außerdem sah das Gesetz aber noch eine Vertretung Irlands im englischen Parlament von 42 Mitgliedern vor.

Die Gesetzgebungsgewalt des irischen Parlaments erstreckte sich nur auf rein irische Angelegenheiten. Außerdem war dem englischen Parlament ausdrücklich die Ausübung der souveränen Gesetzgebungsgewalt auch über Irland mit folgender Bestimmung vorbehalten: „Notwithstanding the establishment of the irish Parliament or anything contained in this Act, the supreme power and authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons matters and things in Ireland and every part thereof" (s. 1, Abs. 2). Abgesehen von dieser Generalklausel waren aber auch durch Spezialbestimmung eine ganze Reihe von Angelegenheiten von vornherein der Kompetenz des irischen Parlaments entzogen. Darunter zählten vor allem die Staatsform, d. h. die Oberhoheit der englischen Krone und ihres Vertreters, des Statthalters, Kriegs- und Friedensschluß, Heer und Flotte, auswärtige Beziehungen, und zwar nicht nur mit fremden Staaten, sondern auch mit den Dominions, Handel und Schiffahrt, Verkehrswesen. Vor allem durfte das irische Parlament auch kein Gesetz erlassen, das der bestehenden religiösen Gleichheit zuwiderlief. Irland sollte also nach diesem Gesetz etwa die Stellung eines deutschen Landes nach der Reichsverfassung erhalten, allerdings mit dem Unterschied, daß den deutschen Ländern die republikanische Staatsform vorgeschrieben ist, während sie Irland ausdrücklich untersagt war!

1) Vgl. Sussmann a. a. O. S. 353.

Denn durch die parlamentarische Regierungsform sollte Irland mit der englischen Krone verbunden bleiben. „The executive power in Ireland shall continue vested in His Majesty the King, and nothing in this Act shall affect the exercise of that power except as respects Irish services as defined for the purposes of this Act" (s. 4, Abs. 1). An Stelle des Königs in Irland steht der Statthalter (Lord Lieutenant), der die Exekutivbefugnisse durch ein irisches Kabinett ausübt, das den offiziellen Titel Executive Committee of the Privy Council of Ireland führt. Die Minister müssen Mitglieder eines der beiden Häuser des Parlaments sein, müssen sich aber bei Annahme eines Ministerpostens einer Neuwahl unterziehen. Der Kernpunkt des parlamentarischen Systems, wonach das Kabinett vom Vertrauen des Unterhauses für seine Amtsführung abhängt, findet sich, wie in der englischen Verfassung überhaupt, auch in diesem Gesetz nicht ausdrücklich ausgesprochen. Berufung, Schließung und Auflösung des Parlaments erfolgt durch den Statthalter. Ihm steht auch ein Veto gegenüber den Beschlüssen des Parlaments zu, das aber nur nach Instruktionen der Krone, d. h. des englischen Kabinetts, ausgeübt werden darf. Finanzgesetze (Money Bills) müssen im Unterhaus eingebracht werden. Wenn der Senat einem Gesetzentwurf des Unterhauses seine Zustimmung versagt und auch bei wiederholtem Beschluß desselben bei seiner ablehnenden Haltung bleibt, so kann der Statthalter eine gemeinsame Sitzung beider Häuser anberaumen. In dieser Sitzung werden dann die Stimmen durchgezählt, und wenn die Mehrheit sich dafür ausspricht, gilt das Gesetz als von beiden Häusern angenommen.

Im übrigen gilt für beide Häuser das Prinzip der Inkompatibilität, d. h. kein Mitglied eines Hauses kann zugleich Mitglied des andern sein. Nur Minister, die Mitglieder eines Hauses sind, dürfen in beiden Häusern erscheinen und sprechen, aber nicht abstimmen. Auch die geplante irische Finanzhoheit ähnelt in manchem der der deutschen Länder. Irland sollte im Rahmen der englischen Steuerhoheit ein eigenes Besteuerungsrecht erhalten, aber nur insoweit die geplante Steuer nicht den Charakter einer vom Reich in Anspruch genommenen Steuer trägt (any independent tax not being substantially the same in character as an imperial tax). Auch im übrigen sind dem Besteuerungsrecht Irlands noch starke Grenzen gesetzt. Irland sollte seine eigene Finanzverwaltung erhalten, die Verrechnung der irischen Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zu denen Großbritanniens sollte durch eine gemeinsame Finanzbehörde (Joint Exchequer Board) erfolgen, die sich aus 2 Mitgliedern des britischen, 2 Mitgliedern des irischen Schatzamts und einem vom König ernannten Vorsitzenden zusammensetzen sollte. Das House of Lords soll als höchstes Revisionsgericht für Irland ausscheiden. An seine Stelle soll das Judicial Committee of the Privy Council treten, wobei mindestens ein Mitglied des Richterkollegiums in irischen Sachen früher Mitglied des irischen Obergerichts gewesen sein muß. Das Judicial Committee soll auch zuständig sein zur Entscheidung darüber, ob ein irisches Gesetz mit dem Reichsrecht vereinbar ist, eine Bestimmung (s. 29), die dem Art. 13 der deutschen Reichsverfassung entspricht.

Nachdem das Inkrafttreten dieses Home Rule-Gesetzes schon durch die Suspensory Act bis nach dem Kriege verschoben worden war, ist sein Inkrafttreten auch weiterhin hauptsächlich an dem Widerstand des etwa $\frac{1}{4}$ der Gesamtbevölkerung betragenden Volksteils von Ulster gescheitert. Andererseits gingen weiten Teilen des irischen Volkes (Sinn Feiner) die Bestimmungen des Gesetzes nicht weit genug. Sie erstrebten die völlige Trennung von England und die Errichtung einer irischen Republik. Diese innere Zerrissenheit Irlands zeigte sich auch im Kriege, in dem wiederholt Aufstandsversuche Irlands unterdrückt werden mußten. Im Jahre 1920 brachte die Regierung (das Kabinett Lloyd George) eine

neue Home Rule-Bill für Irland ein, die vor allem den Wünschen von Ulster mehr Rechnung tragen sollte. Gleichzeitig ging die Regierung gegen den in Irland wütenden Bürgerkrieg mit allen Mitteln vor. Am 9. August 1920 erging die Restoration of Order in Ireland Act, die der Regierung die gesetzliche Ermächtigung gab, Irland unter Kriegsrecht zu stellen. Trotz starken Widerspruchs der unabhängigen liberalen Partei unter Asquith, der vorschlug, das Gesetz von 1914 in Kraft zu lassen und nur dahin abzuändern, daß Ulster für 6 Jahre von der Geltung des Gesetzes ausgenommen sein sollte, erging am 23. Dezember 1920 die Government of Ireland Act 1920. Mit ihrem Erlaß trat das Gesetz von 1914 außer Kraft.

War das Gesetz von 1914 von der Einheit Irlands ausgegangen, so bringt das Gesetz von 1920 die Teilung Irlands in 2 Länder, Südirland und Nordirland. Die Grenzen Nordirlands sind im Gesetz (s. 1 [2]) genau umschrieben. Es umfaßt die Grafschaften Antrim, Armagh, Down, Fermanagh, Londonderry und Tyrone mit den Städten Belfast und Londonderry, also nicht alle Grafschaften der Provinz Ulster, da Cavan, Donegal und Monaghan zu Südirland geschlagen werden.

An Stelle des im Gesetz von 1914 vorgesehenen einzigen irischen Parlaments treten die Parlamente von Südirland und von Nordirland. Jedes Parlament besteht aus 2 Kammern, dem Senat und dem Unterhaus. Sitz des Parlaments von Südirland ist Dublin, von Nordirland Belfast. Das verbindende Element mit Großbritannien ist der König, der seine Befugnisse durch den Statthalter ausübt. Außerdem sieht das Gesetz aber noch ein verbindendes Element zwischen beiden irischen Ländern vor, nämlich den Rat von Irland (Council of Ireland). Er besteht aus einem von dem Lord Lieutenant nach Weisung der Krone bzw. des englischen Kabinetts ernannten Vorsitzenden und 40 Mitgliedern, von denen je 7 den Senaten von Nord- und Südirland und je 13 den Unterhäusern von Nord- und Südirland angehören sollen, und die von den betreffenden Kammern gewählt werden. An Stelle dieses Rats kann ein Parlament von Ganz-Irland (Parliament of Ireland) treten, wenn die absolute Mehrheit der Mitglieder beider Unterhäuser übereinstimmende Landesgesetze über die Gründung und Zusammensetzung eines irischen Parlamentes erläßt. Der Zeitpunkt der Errichtung dieses irischen Parlaments wäre dann gleichzeitig der Zeitpunkt der Vereinigung Irlands (Irish union).

Auch dem irischen Rat können durch übereinstimmende Landesgesetze Nord- und Südirlands gesetzgeberische Befugnisse für gesamtirische Angelegenheiten übertragen werden. Soweit das nicht geschieht, hat der Rat nur beratende Funktionen. Er soll ein harmonisches Arbeiten beider Landesvertretungen fördern und die gemeinsamen Interessen beider Länder vertreten. Zu diesem Behufe kann er Vorschläge für die Gesamtverwaltung Irlands machen.

Die beiden Unterhäuser der Parlamente Süd- und Nordirlands sollen wie das englische Unterhaus aus allgemeinen Wahlen hervorgehen. Das Unterhaus Südirlands soll aus 128, das Nordirlands aus 52 Mitgliedern bestehen. Dagegen sollen die Senate beider Parlamente dadurch einen berufständischen Einschlag tragen, daß in ihnen auch Vertreter von öffentlichen Korporationen (so in Nordirland die Oberbürgermeister von Belfast und Londonderry, in Südirland außerdem Vertreter von Handel, Industrie und freien Berufen, Vertreter der katholischen und der anglikanischen Kirche, der Grafschaftsräte usw.) Sitz und Stimme haben sollten.

Die gesetzgebende Gewalt beider Parlamente ist analog geregelt wie im Gesetz von 1914. Für die dort von der irischen Gesetzgebung ausgeschlossenen Gebiete sollten auch die Parlamente Süd- und Nordirlands nicht zuständig sein, d. h. die Stellung einer Dominion erhält Irland auch durch dieses Gesetz nicht. So wird auch der Grundsatz, daß Reichsgesetze irischen Gesetzen unbedingt vorgehen, aufrechterhalten.

Die Exekutive für beide Länder ruht bei dem vom König ernannten Statthalter, der sie durch die Kabinette beider Länder ausübt. Auch hier gelten im einzelnen die Bestimmungen des Gesetzes von 1914. Dasselbe gilt für die Befugnisse des Statthalters beiden Parlamenten gegenüber und für das Verhältnis beider Häusern des Parlaments zueinander.

Für beide Landesteile sieht das Gesetz eine eigene Finanzverwaltung vor, die untereinander und von der des Vereinigten Königreichs getrennt sind. Im übrigen soll das Budgetrecht Großbritanniens auf Irland Anwendung finden. Beide Länder haben eigene Steuerhoheit, die aber beschränkt ist, sich vor allem nicht auf die Zölle und die Einkommensteuer erstreckt (s. 21).

Auf dem Gebiet der Gerichtsorganisation fällt das irische Obergericht (Supreme Court of Judicature in Ireland) weg und an seine Stelle tritt je ein oberster Gerichtshof für Nord- und Südirland. Jeder dieser Gerichtshöfe zerfällt wieder in 2 Abteilungen, einen High Court of Justice und einen Court of Appeal. Außerdem wird für ganz Irland noch ein Appellationsgerichtshof errichtet (High Court of Appeal for Ireland). Von ihm führt die Revision an das House of Lords.

Aber auch die Wirksamkeit dieses Gesetzes blieb auf dem Papier. Es ging den Republikanern nicht weit genug. Der Bürgerkrieg in Irland ging auch im Jahre 1921 unentwegt weiter, die Sinn Fein-Regierung gebärdete sich als selbständige Macht mit eigenem Militär und eigener Gerichtsorganisation. Schließlich trat die englische Regierung, um dem Bürgerkrieg ein Ende zu machen, im Herbst 1921 in offizielle Verhandlungen mit den irischen Führern ein, die am 6. Dezember 1921 zum Abschluß eines Vertrages führten, der in der Folge von der englischen und der irischen Volksvertretung gebilligt und am 31. März 1922 unter dem Titel The Irish Free State (Agreement) Act, 1922 als englisches Reichsgesetz verkündet wurde. Man kann dieses Gesetz als den Schlußstein der staatlichen Unabhängigkeit Irlands bezeichnen. Denn es stellt den neu anerkannten irischen Freistaat in dieselbe Linie mit den ja inzwischen zu selbständigen Staaten herangereiften Dominions Kanada, Australien, Neuseeland und der Südafrikanischen Union. Wie diese Länder, so soll auch Irland in Zukunft als freies Glied zu den unter der englischen Krone im britischen Weltreich geeinten Völkern (British Commonwealth of Nations) treten (s. 1). Nordirland kann sich selbst innerhalb eines Monats nach der Ratifikation des Vertrags durch Erklärung seines Parlaments von der Vereinigung mit dem irischen Freistaat ausnehmen und sein Sonderdasein mit dem eigenen Parlament und eigener Regierung weiterführen. Seine Beziehungen zu England regeln sich dann weiterhin durch die Bestimmungen des Gesetzes vom 23. Dezember 1920 (s. 11 und 12). Die Grenzen zwischen dem irischen Freistaat und Nordirland sollen durch eine gemischte Kommission, dem Wunsche der Bevölkerung entsprechend festgesetzt werden (s. 12). Irland kann wie die Dominions in Zukunft eine eigene Militärmacht und eine Flotte zur Verteidigung seiner Küsten unterhalten. Doch ist den militärischen Sicherungen und Notwendigkeiten Englands in einer Reihe von Spezialbestimmungen Rechnung getragen. Der Vertrag folgt wegen seiner Wichtigkeit im Wortlaut:

**Articles of Agreement for a Treaty between Great Britain and Ireland, dated the Sixth day of December, Nineteen Hundred and Twenty-one.**

1. Ireland shall have the same constitutional status in the Community of Nations known as the British Empire as the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Dominion of New Zealand, and the Union of South Africa, with a Parliament having powers to make laws for the peace order and good government of Ireland and an Executive responsible to that Parliament, and shall be styled and known as the Irish Free State.

2. Subject to the provisions hereinafter set out the position of the Irish Free State in relation to the Imperial Parliament and Government and otherwise shall be that of the Dominion of Canada, and the law, practice and constitutional usage governing the relationship of the Crown or the representative of the Crown and of the Imperial Parliament to the Dominion of Canada shall govern their relationship to the Irish Free State.

3. The representative of the Crown in Ireland shall be appointed in like manner as the Governor-General of Canada, and in accordance with the practice observed in the making of such appointments.

4. The oath to be taken by Members of the Parliament of the Irish Free State shall be in the following form:—

> I . . . . do solemnly swear true faith and allegiance to the Constitution of the Irish Free Staate as by law established and that I will be faithful to H.M. King George V., his heirs and successors by law in virtue of the common citizenship of Ireland with Great Britain and her adherence to and membership of the group of nations forming the British Commonwealth of Nations.

5. The Irish Free Staate shall assume liability for the service of the Public Debt of the United Kingdom as existing at the date hereof and towards the payment of war pensions as existing at that date in such proportion as may be fair and equitable, having regard to any just claims on the part of Ireland by way of set off or counterclaim, the amount of such sums being determined in default of agreement by the arbitration of one or more independent persons being citizens of the British Empire.

6. Until an arrangement has been made between the British and Irish Governments whereby the Irish Free State undertakes her own coastal defence, the defence by sea of Great Britain and Ireland shall be undertaken by His Majesty's Imperial Forces, but this shall not prevent the construction or maintenance by the Government of the Irish Free State of such vessels as are necessary for the protection of the Revenue or the Fisheries.

The foregoing provisions of this article shall be reviewed at a conference of Representatives of the British and Irish Governments to be held at the expiration of five years from the date hereof with a view to the undertaking by Ireland of a share in her own coastal defence.

7. The Government of the Irish Free State shall afford to His Majesty's Imperial Forces:—

(a) In time of peace such harbour and other facilities as are indicated in the Annex hereto, or such other facilities as may from time to time be agreed between the British Government and the Government of the Irish Free State; and

(b) In time of war or of strained relations with a Foreign Power such harbour and other facilities as the British Government may require for the purposes of such defence as aforesaid.

8. With a view to securing the observance of the principle of international limitation of armaments, if the Government of the Irish Free State establishes and maintains a military defence force, the establishments thereof shall not exceed in size such proportion of the military establishments maintained in Great Britain as that which the population of Ireland bears to the population of Great Britain.

9. The ports of Great Britain and the Irish Free State shall be freely open to the ships of the other country on payment of the customary port and other dues.

10. The Government of the Irish Free Staate agrees to pay fair compensation on terms not less favourable than those accorded by the Act of 1920 to judges, officials, members of police forces, and other public servants who are discharged by it or who retire in consequence of the change of government effected in pursuance hereof.

Provided that this agreement shall not apply to members of the Auxiliary Police Force or to persons recruited in Great Britain for the Royal Irish Constabulary during the two years next preceding the date hereof. The British Government will assume responsibility for such compensation or pensions as may be payable to any of these excepted persons.

11. Until the expiration of one month from the passing of the Act of Parliament for the ratification of this instrument, the powers of the Parliament and the Government of the Irish Free State shall not be exercisable as respects Northern Ireland, and the provisions of the Government of Ireland Act, 1920, shall, so far as they relate to Northern Ireland, remain of full force and effect, and no election shall be held for the return of members to serve in the Parliament of the Irish Free State for constituencies in Northern Ireland, unless a resolution is passed by both Houses of the Parliament of Northern Ireland in favour of the holding of such elections before the end of the said month.

12. If before the expiration of the said month, an address is presented to His Majesty by both Houses of the Parliament of Northern Ireland to that effect, the powers of the Parliament and Government of the Irish Free State shall no longer extend to Northern Ireland, and the provisions of the Government of Ireland Act, 1920 (including those relating to the Council of Ireland, shall so far as they relate to Northern Ireland, continue to be of full force and effect, and this instrument shall have effect subject to the necessary modifications.

Provided that if such an address is so presented a Commission consisting of three persons, one to be appointed by the Government of the Irish Free State, one to be appointed by the

Government of Northern Ireland and one who shall be Chairman to be appointed by the British Government shall determine in accordance with the wishes of the inhabitants, so far as may be compatible with economic and geographic conditions the boundaries between Northern Ireland and the rest of Ireland, and for the purposes of the Government of Ireland Act, 1920, and of this instrument, the boundary of Northern Ireland shall be such as may be determined by such Commission.

13. For the purpose of the last foregoing Article, the powers of the Parliament of Southern Ireland under the Government of Ireland Act, 1920, to elect members of the Council of Ireland shall after the Parliament of the Irish Free State is constituted be exercised by that Parliament.

14. After the expiration of the said month, if no such address as is mentioned in Article 12 hereof is presented, the Parliament and Government of Northern Ireland shall continue to exercise as respects Northern Ireland the powers conferred on them by the Government of Ireland Act, 1920, but the Parliament and Government of the Irish Free State shall in Northern Ireland have in relation to matters in respect of which the Parliament of Northern Ireland has not power to make laws under that Act (including matters which under the said Act are within the jurisdiction of the Council of Ireland) the same powers as in the rest of Ireland subject to such other provisions as may be agreed in manner hereinafter appearing.

15. At any time after the date hereof the Government of Northern Ireland and the provisional Government of Southern Ireland hereinafter constituted may meet for the purpose of discussing the provisions subject to which the last foregoing Article is to operate in the event of no such address as is therein mentioned being presented, and those provisions may include:—

(a) Safeguards with regard to patronage in Northern Ireland.
(b) Safeguards with regard to the collection of revenue in Northern Ireland.
(c) Safeguards with regard to import and export duties affecting the trade or industry of Northern Ireland.
(d) Safeguards for minorities in Northern Ireland.
(e) The settlement of the financial relations between Northern Ireland and the Irish Free State.
(f) The establishment and powers of a local militia in Northern Ireland and the relation of the Defence Forces of the Irish Free State and of Northern Ireland respectively.

and if at any such meeting provisions are agreed to, the same shall have effect as if they were included amongst the provisions subject to which the powers of the Parliament and Government of the Irish Free State are to be exercisable in Northern Ireland under Article 14 hereof.

16. Neither the Parliament of the Irish Free State nor the Parliament of Northern Ireland shall make any law so as either directly or indirectly to endow any religion or prohibit or restrict the free exercise thereof or give any preference or impose any disability on account of religious belief or religious status or affect prejudicially the rightof any child to attend a school receiving public money without attending the religious instruction at the school ar make any discrimination as respects State aid between schools under the management of different religious denominations or divert from any religious denomination or any educational institution any of its property except for public utility purposes and on payment of compensation.

17. By way of provisional arrangement for the administration of Southern Ireland during the interval which must elapse between the date hereof and the constitution of a Parliament and Government of the Irish Free State in accordance therewith, steps shall be taken forthwith for summoning a meeting of members of Parliament elected for constituencies in Southern Ireland since the passing of the Government of Ireland Act, 1920, and for constituting a provisional Government, and the British Government shall take the steps necessary to transfer to such provisional Government the powers and machinery requisite for the discharge of its duties, provided that every member of such provisional Government shall have signified in writing his or her acceptance of this instrument. But this arrangement shall not continue in force beyond the expiration of twelve months from the date hereof.

18. This instrument shall be submitted forthwith by His Majesty's Government for the approval of Parliament and by the Irish signatories to a meeting summoned for the purpose of the members elected to sit in the House of Commons of Southern Ireland, and if approved shall be ratified by the necessary legislation.

(Signed)

On behalf of the British Delegation,

D. Lloyd George.
Austen Chamberlain.
Birkenhead.
Winston S. Churchill.
L. Worthington-Evans.
Hamar Greenwood.
Gordon Hewart.

On behalf of the Irish Delegation,

Art Ó Griobhtha.
(Arthur Griffith).
Michál Ó Coileain.
Riobárd Bartun.
E. S. Ó Dugain.
Serosa Ghabháin Úi Dhubhthaigh.

6th December 1921.

Die Vertragsbestimmungen bilden die Grundlage des Verfassungsentwurfs für den irischen Freistaat, der im Juni 1922 veröffentlicht worden ist.

Trotz dieser vertraglichen und gesetzlichen Bestimmungen liegt aber die weitere staatliche Entwicklung Irlands bis jetzt noch im dunklen, da eine Beruhigung des Landes auch durch diese Neuregelung noch nicht eingetreten ist.

8.

Auch die staatsrechtliche Entwicklung Indiens hat in den letzten Jahren sehr große Fortschritte gemacht [1]).

Schon die Indian Councils Act 1909 hatte einen bescheidenen Anfang mit der Selbstverwaltung Indiens gemacht [2]). Die neue Gesetzgebung stellt aber das ganze Verhältnis Indiens zum Mutterlande auf eine neue Basis. 3 Gesetze sind es, die dabei hauptsächlich in Frage kommen: Die Government of India Act vom 29. Juli 1915, die Government of India (Amendment) Act vom 23. August 1916 und die Government of India Act vom 23. Dezember 1919. Zu unterscheiden ist wie bisher zwischen den in England befindlichen Regierungsstellen für die Regierung Indiens und der Regierung im Lande selbst.

Alle Regierungsrechte über Indien werden im Namen des englischen Königs ausgeübt, der den Titel Kaiser von Indien führt.

1. Die Organe für die Regierung Indiens in England sind heute: der Staatssekretär für Indien, der Rat für Indien und der High Commissioner für Indien.

a) Der Staatssekretär ist Mitglied des Kabinetts und Chef des Regierungsamtes für Indien (India Office). Durch seine Person wird sichergestellt, daß die Regierung Indiens sich innerhalb der Richtlinien der britischen Reichspolitik hält. Die Regierung in Indien ist an seine Weisungen gebunden.

b) Ihm zur Seite steht der Rat für Indien (Council of India), dessen Präsident mit vollem Stimmrecht der Staatssekretär ist. Der Rat besteht aus mindestens 8 und höchstens 12 Mitgliedern, je nach der Bestimmung des Staatssekretärs, dem das Recht der Ernennung zum Ratsmitglied aus der Zahl der dazu qualifizierten Personen zusteht. Die Hälfte der Mitglieder des Rats müssen mindestens 10 Jahre in Indien ihren Aufenthalt gehabt oder in indischen Diensten gestanden haben und dürfen höchstens 5 Jahre vor ihrer Ernennung Indien verlassen haben. Das Amt eines Ratsmitglieds dauert 5 Jahre, Wiederernennung ist nur aus besonderen Gründen zulässig. Auf das Amt kann jederzeit verzichtet werden, außerdem kann seitens des Parlaments die Entfernung eines Ratsmitgliedes verlangt werden. Die Mitglieder des Rats dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sein. Mindestens jeden Monat muß eine Vollversammlung des Rats stattfinden. Prinzipiell ist die ganze Regierungstätigkeit des Staatssekretärs an die Mitwirkung des Rats geknüpft (Secretary of State in Council). Alle Anordnungen oder Mitteilungen des Staatssekretärs an die Regierungsstellen in Indien müssen entweder einer Vollversammlung des Rats, bei der mindestens 5 Mitglieder anwesend sein müssen, unterbreitet oder vor ihrer Absendung den einzelnen Mitgliedern zugänglich gemacht werden, die sich gegen die Meinung des Staatssekretärs erklären können. Will der Staatssekretär gegen die Ansicht der Mehrheit des Rats handeln, so muß er seine Gründe dafür aktenkundig machen. Dasselbe gilt, wenn er in dringenden Fällen ohne den Rat handeln will.

c) Außerdem kann durch die englische Regierung ein High Commissioner für Indien

1) Vgl. Sir Courtenay Ilbert, The Government of India, Oxford University Press, 1922.
2) Ueber ihren Inhalt vgl. Sussmann im Jahrbuch, Bd. VII, S. 340 ff.

mit dem Sitz in England ernannt werden, dessen Befugnisse im einzelnen durch Regierungsverordnung bestimmt werden. Die Verordnung ist am 13. August 1920 ergangen [1]).

2. Bei der Regierung in Indien selbst ist wieder zu unterscheiden zwischen der Zentralregierung und den Provinzialregierungen.

a) Die Zentralregierung. Sie gliedert sich in eine Zentralregierungsbehörde und eine gesetzgebende Körperschaft. S. 33 des Gesetzes von 1915 überträgt die gesamte Leitung und Kontrolle der Zivil- und Militärverwaltung Indiens dem Generalgouverneur „in Council", d. h. unter Zuziehung seines Regierungsrates (Executive Council). Dabei ist aber der Generalgouverneur „in Council" an die Weisungen des Staatssekretärs für Indien gebunden.

Der Generalgouverneur wird durch den König ernannt, den er mit dem Titel „Vizekönig" repräsentiert.

Auch die ordentlichen Mitglieder des Rats des Vizekönigs werden durch den König ernannt. Unter ihnen müssen sich eine Anzahl Personen befinden, die 10 Jahre lang in indischen Diensten gestanden haben, einer muß ferner Barrister mit zehnjähriger Praxis sein. Der Vizekönig ist prinzipiell bei allen Regierungsakten an die Zustimmung seines Rats gebunden. Er führt den Vorsitz in ihm und hat gegebenenfalls den Stichentscheid. Nur wenn es sich um Maßnahmen handelt, die die Ruhe, Sicherheit oder die Interessen Indiens berühren, kann er auf eigene Verantwortung ohne und gegen den Rat entscheiden. Zur Kriegserklärung und Friedensschluß, sowie zum Abschluß von Staatsverträgen bedarf er — außer in Notfällen — der Genehmigung des englischen Kabinetts.

Nach dem Gesetz von 1915 erweiterte sich der Rat des Vizekönigs durch Hinzutritt weiterer Mitglieder zu einer gesetzgebenden Körperschaft (Indian Legislative Council), dessen Mitgliederzahl 60 betrug. Das Gesetz von 1919 hat dagegen jetzt eine von der Verwaltung völlig getrennte gesetzgebende Körperschaft geschaffen (Indian Legislature). Dieselbe besteht außer dem Generalgouverneur aus 2 Kammern, dem Staatsrat (Council of the State) und der gesetzgebenden Versammlung (legislative assembly).

Der Staatsrat besteht aus höchstens 60 Mitgliedern, die teils ernannt, teils gewählt werden, und von denen höchstens 20 in beamteter Stellung (official members) sein dürfen. Der Präsident des Staatsrats wird vom Generalgouverneur ernannt. Die gesetzgebende Körperschaft besteht aus 140 Mitgliedern, von denen 40 ernannt, und 100 gewählt werden, unter den ernannten befinden sich 26 in beamteter Stellung. Die Zahl der Mitglieder kann durch Verordnung geändert werden [2]), immer aber müssen mindestens $^5/_7$ aller Mitglieder aus Wahl hervorgehen und von den ernannten Mitgliedern muß mindestens $1/_3$ nicht in Beamteneigenschaft sein.

Die Wahlperiode des Staatsrats beträgt 5, die der gesetzgebenden Versammlung 3 Jahre. Beide können durch den Generalgouverneur früher aufgelöst werden. Nach höchstens 9 Monaten nach der Auflösung muß eine neue Kammer berufen werden.

Niemand kann gleichzeitig Mitglied beider Kammern sein, ein Beamter kann ferner niemals gewähltes Mitglied eines der beiden Kammern sein, wohl aber natürlich ernanntes. Dagegen muß jedes Mitglied des Rats des Vizekönigs zum Mitglied einer der beiden Kammern ernannt werden und hat das Recht, in beiden Kammern zu erscheinen und das Wort zu ergreifen. Damit ist in eigenartiger Form eine Parlamentarisierung der Regierung Indiens in die Wegel geleitet.

Wahlrecht und Wahlverfahren werden durch Verordnung geregelt.

---

1) Vgl. Courtenay Ilbert a. a. O. S. 139 Anm. 1.
2) Zur Zeit (1922) beträgt sie 144 (Courtenay Ilbert a. a. O. S. 135 Anm. 3).

Die Zuständigkeit der gesamtindischen Legislative erstreckt sich auf alle gesamtindischen Angelegenheiten. In die Kompetenz der Provinzialgesetzgebung darf nur unter besonderen Umständen eingegriffen werden. Gesetzentwürfe, die die Ruhe und Sicherheit Indiens berühren, können durch Erlaß des Generalgouverneurs von der weiteren Behandlung in beiden Kammern ausgeschlossen werden. Ebenso kann der Generalgouverneur den Erlaß von Gesetzen, die er für die Ruhe, Sicherheit oder die Interessen Indiens für unumgänglich hält, auch gegen den Willen des indischen Parlaments durchsetzen. Derartige Gesetze bedürfen dann aber noch der Genehmigung des englischen Parlaments. Können sich beide Kammern des indischen Gesamtparlaments nicht über einen Gesetzentwurf einigen, so kann der Generalgouverneur den Entwurf in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern zur Abstimmung bringen. Er kann auch einen von beiden Kammern gefaßten Gesetzesbeschluß zur nochmaligen Beschlußfassung zurückgeben oder seine Zustimmung zu demselben verweigern oder schließlich die Entscheidung der englischen Regierung darüber einholen. Jedenfalls bedarf es also zur Gültigkeit jedes Gesetzes seiner ausdrücklichen Zustimmung.

Aehnliche Grundsätze beherrschen auch das Budgetrecht des indischen Parlaments.

Die Eröffnung des indischen Parlaments erfolgte am 9. Februar 1921 in feierlicher Form in der am 12. Dezember 1911 auf dem Durlar in Delhi durch den König neu proklamierten indischen Hauptstadt Delhi.

b) Die Provinzialregierungen. Die Provinzialregierung hat durch das Gesetz von 1919 in einer Anzahl von Provinzen, die zum Teil durch die Neuorganisation des Jahres 1912 neu gebildet worden waren, eine starke Weiterbildung erfahren. Schon nach dem Gesetz von 1915 bestand in den sog. Präsidentschaften Bengalen, Madras und Bombay und einer Anzahl anderer Provinzen eine analoge Organisation wie bei der Zentralregierung, d. h. es bestand ein Rat des Gouverneurs (executive Council), der unter seinem Vorsitz die Regierungsgeschäfte führte, und der sich für die Zwecke der Provinzialgesetzgebung durch Hinzutritt weiterer Mitglieder zum Gesetzgebungsorgan (legislative Council) erweiterte.

Das Gesetz von 1919 bringt nun für folgende Provinzen eine Neuregelung: Bengalen, Madras, Bombay, die „Vereinigten Provinzen", den Punjab, die Zentralprovinzen, Bihar und Orissa und Assam [1]). In diesen 8 Provinzen wird unterschieden zwischen „reserved subjects", d. h. solchen Angelegenheiten, die der Erledigung durch den Gouverneur und seinen Rat allein vorbehalten sind, und „transferred subjects", d. h. Angelegenheiten, die zur Erledigung in parlamentarischen Regierungsformen dem Provinzialparlament überwiesen sind. S. 3 des Gesetzes von 1919 drückt diesen Unterschied folgendermaßen aus: Die Regierung der 8 Provinzen soll geführt werden „in relation to reserved subjects by a governor in council, and in relation to transferred subjects by the governor acting with ministers appointed under this Act". Die Minister sind nicht Mitglieder des Rats, sondern Mitglieder des Parlaments und werden vom Gouverneur nach den Regeln des Parlamentarismus aus der Mehrheit des Parlaments ernannt. Kein Minister darf länger als 6 Monate im Amt sein, ohne zum Mitglied des Parlaments gewählt zu werden. Die gesetzgebende Körperschaft (local legislature) besteht aus den Mitgliedern des Rats, aus ernannten und aus gewählten Mitgliedern, wobei mindestens 70% der Mitglieder aus Wahlen hervorgehen müssen. Die Zahl der Mitglieder der provinzialen gesetzgebenden Körperschaften schwankt je nach der Größe der Provinzen zwischen 53 und 125 Personen [2]).

1) Neuestens ist diese Neuregelung auch auf die Provinz Burma ausgedehnt worden Courtenay Ilbert a. a. O. S. 127/128).

2) Für Bengalen 125, für Madras und die „Vereinigten Provinzen" 115 und für Bombey 111 Courtenay Ilbert a. a. O. S. 129).

Für die Legislaturperiode und für das Verhältnis des Gouverneurs zum Parlament gelten im allgemeinen dieselben Regeln wie bei der Zentralregierung.

Die Gesetzgebungsgewalt der Provinz ist auf Angelegenheiten der Provinz (provincial subjects) beschränkt, während alle übrigen Angelegenheiten allgemeinen Charakters, wie z. B. auswärtige Angelegenheiten, militärische Angelegenheiten, allgemeine Steuersachen der Zentralregierung vorbehalten sind (central subjects). Außerdem darf kein indisches Gesetz in die Gesetzgebungsgewalt des englischen Parlaments eingreifen [1]).

Weitere Bestimmungen des Gesetzes regeln den indischen Verwaltungsdienst (Indian Civil Service), in den nach dem Gesetz von 1919 auch Personen mit dem Wohnsitz in Indien aufgenommen werden können. Schließlich enthalten die letzten Abschnitte des Gesetzes von 1915 eine Neuregelung der Gerichtsorganisation und der kirchlichen Organisation.

## 9.

Sind so die Regierungsform Indiens und das Verhältnis Irlands zu Großbritannien in neue verfassungsrechtliche Formen gebracht worden, so hat das Verhältnis von Großbritannien zu den sich selbstregierenden Teilen des Reichs (Dominions) Australien, Neuseeland, Kanada einschließlich Neufundland und Südafrika bisher eine verfassungsrechtliche prinzipielle Neuregelung nicht erfahren. Um so mehr fällt aber die politische Umgestaltung dieses Verhältnisses ins Gewicht. Es hat dazu geführt, daß die alten auf den Kolonialcharakter der Dominions zugeschnittenen Rechtsformen heute völlig obsolet geworden sind und den Dominions heute die Eigenschaft selbständiger Staaten im Verbande des englischen Weltreichs zuerkannt werden muß. Die Bestrebungen, in Erkenntnis dieser schon vor dem Weltkriege offenkundigen Tatsache die Dominions an der Regierung des Weltreichs in irgendeiner Form zu beteiligen, fanden ihren Ausdruck vor allem in der Einrichtung der Reichskonferenzen, die die Premierminister der Dominions mit der englischen Regierung zur Beratung wichtiger Reichsangelegenheiten in 4jährigen Abständen in London zusammenführte [2]). Der Krieg brachte dann ein enges Zusammenarbeiten der Dominions und Indiens mit dem Mutterlande bei der militärischen Organisation des Weltreichs in dem Imperial War Cabinet. Diese Fragen beherrschten naturgemäß auch die während des Krieges im Jahre 1917 abgehaltene Reichskonferenz. Die tatsächliche Selbständigkeit der Dominions tritt dann schon bei den Friedensverträgen äußerlich in Erscheinung. Denn sie sind ebenso wie Indien neben dem Mutterland Signatarmächte des Friedensvertrags und als solche auch ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes. Die Reichskonferenz des Jahres 1921 [3]) hat diese Stellung der Dominions, neben denen auch Indien auf der Konferenz vertreten war, noch deutlicher hervortreten lassen. Zu einer verfassungsrechtlichen Neuorganisation des Weltreichs ist es aber auch hier nicht gekommen. Sie begegnet bei den doch im einzelnen stark auseinandergehenden Interessen des Mutterlandes und der einzelnen Dominions erheblichen Schwierigkeiten, zumal auch die Stellung und der Charakter des englischen Parlaments durch sie maßgebend beeinflußt würde [4]).

1) Ueber die Bewährung dieser Neuregelung in der Praxis vgl. Mendelssohn-Bartholdy, Die neue indische Verfassung in der Praxis, Arch. Oeff. R., Bd. 41, 1921, S. 102 ff.

2) Ueber die Reichskonferenz des Jahres 1907 vgl. Sussmann im Jahrbuch, Bd. III, S. 533, über die des Jahres 1911 ders. im Jahrbuch, Bd. VII, S. 339.

3) Vgl. über sie Mendelssohn-Bartholdy im Arch. Oeff. R., Bd. 41, S. 91 ff.

4) Vgl. darüber neuestens die Darlegungen von Löwenstein in seinem inhaltreichen Aufsatze, Das Problem des Föderalismus in Großbritannien, Sonderdruck aus den Annalen des Deutschen Reiches 1921/22, Heft 1/2, besonders S. 88 ff. Löwenstein weist vor allem auch auf den Zusammenhang dieser Fragen mit dem Problem des Föderalismus in Großbritannien selbst hin.

# Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913—1922.

Von

**Dr. Manfredi Siotto-Pintór Prof. a. d. Universität Parma.**

Die Berichtszeit umfaßt eine überaus ereignisvolle Periode, die durch eine außerordentlich rege gesetzgeberische, politische, gerichtliche und wissenschaftliche Tätigkeit sich auszeichnet. Ich will es versuchen, den üppigen Stoff zu bemeistern und das Wesentliche, so kurz es gehen kann, zu schildern. Selbstverständlich wird dabei die massenhafte Kriegsgesetzgebung und Praxis nur insoweit in Betracht gezogen werden, als sie gewichtige öffentlich-rechtliche Fragen betrifft. Einige sehr bedeutende Gegenstände des ordentlichen öffentlichen Rechtslebens befinden sich auch im Berichtsjahre gerade in einer unfertigen Umwandlungsphase und werden deshalb in einer nächstfolgenden Fortsetzung dieses Berichtes eine angemessenere Bearbeitung erfahren.

## I. Literatur.

Fürs erste soll hier auf die höchst erfreuliche literarische Tätigkeit hingewiesen werden, auf deren reichlichen und bedeutsamen Ergebnissen sich meine Arbeit teilweise aufbaut. Dies wird mir und dem Leser die Unannehmlichkeit einer Aufhäufung der Anmerkungen im Laufe der Darstellung ersparen und eine genauere und befriedigendere Uebersicht des interessanten Stoffes bieten.

1. In meinem im zweiten Bande dieses Jahrbuches erschienenen Bericht (1908, S. 259 ff.) mußte ich den Mangel an ausführlichen, systematischen, zusammenfassenden Bearbeitungen des italienischen Verfassungsrechts bedauern. Diese betrübende Lücke besteht glücklicherweise heute nicht mehr. Erstens ist eine gänzliche Neubearbeitung und Vervollständigung des dort angeführten (S. 260) Werkes von V. Miceli erschienen („Principii di diritto costituzionale", Milano, Societá editrice libraria, 1913), so daß dieses Werk nunmehr eine ganz befriedigende Darstellung unseres gesamten positiven Verfassungsrechts bietet. Die dem Verfasser eigene Behandlung des Stoffes, die öfters politische, soziologische und philosophische Erwägungen und Ausführungen durch die Darstellung der positivrechtlichen Gegenstände laufen läßt (der Verfasser ist nämlich ein hervorragender Lehrer der Rechtsphilosophie), beeinträchtigt den hohen Wert dieses vorzüglichen Lehrbuches durchaus nicht; der Jurist kann sich darin leicht genug zurechtfinden. — Zweitens hat uns G. Arangio-Ruiz eine sehr fruchtbare Bearbeitung der rein juristischen Grundlagen

des einheimischen Verfassungsrechts in seinem umfangreichen Werke „Istituzioni di diritto costituzionale italiano“ (Torino, Bocca, 1913) geliefert; was eine ganz besondere Anerkennung verdient, wenn auch seine allgemein-theoretischen Auseinandersetzungen öfters bedeutende Zweifel erregen mögen. — Orlandos unübertreffliches kleines Lehrbuch ist in 5. Auflage („Principii di diritto costituzionale“, Firenza, Barbera, 1915), besorgt vom Verfasser und von G. Salemi erschienen, wobei die jüngsten Ergebnisse der Gesetzgebung und der wissenschaftlichen Arbeit kurz, aber sorgfältig in Betracht gezogen worden sind. — Sehr bemerkenswert sind weiter die Zusammenstellungen der wertvollen akademischen Vorträge von E. Presutti („Diritto costituzionale“, Napoli, Alvano, 1915; 2., neubearbeitete Auflage, unter dem Titel „Istituzioni di dir. cost.“, 1920; 3. Auflage 1922), von S. Romano („Corso di diritto coloniale“, Roma, Athenaeum, 1918) und von L. Armanni („Istituzioni di diritto pubblico“, Padova, Officine grafiche Milani, 1920).

2. Eine ungemein hohe Bedeutung für die Orientierung in den allgemeinen und öfters auch in verschiedenen besonderen Lehren des Verfassungsrechts ist ferner folgenden ausgezeichneten Bearbeitungen des Verwaltungs-, Prozeß-, Kirchen- und Völkerrechts beizumessen: O. Ranelletti, „Principii di diritto amministrativo“, vol. II, Puntata I, Napoli, Pierro, 1915; erstes Stück des II. Bandes des hier (Jahrbuch Bd. VII, S. 404 f.) schon besprochenen Lehrbuches; enthält eine vollständige, überaus scharfsinnige Erörterung der Lehren der Rechtsquellen, der Rechtsanwendung, der Rechtsauslegung und der zeitlichen Herrschaft der Rechtssätze. Derselbe, „Lezioni di diritto amministrativo“, Napoli, Alvano, 1921. F. Cammeo, „Corso di diritto amministrativo“, Padova, Officine grafiche Milani, 1914; E. Presutti, „Istituzioni di diritto amministrativo italiano“, Napoli, Alvano, 1917; 2. Aufl. 1920. V. E. Orlando, „Principii di diritto amministrativo“, 5., neubearbeitete Aufl., Firenze, Barbera, 1915. F. Carnelutti, „Lezioni di diritto processuale civile“, Padova, „La Litotipo“, editrice universitaria, 1920 (enthält eine sehr tiefsinnige, höchst interessante und eigenartige Darstellung der allgemeinen Grundlagen der Rechtslehre). D. Schiappoli, „Manuale di diritto ecclesiastico“, Napoli, Pierro, 1913. A. Galante, id., Milano, Societá editrice libraria, 1914. N. Coviello, id., Roma, Athenaeum, 1922; 2. Auflage des wohlbekannten vorzüglichen Lehrbuches, höchst sorgfältig bearbeitet von V. Del Giudice, unter gewissenhafter Berücksichtigung des neuen Codex iuris canonici, und mit einem reichlichen, sehr schätzbaren bibliographischen Verzeichnis versehen. D. Anzilotti, „Corso di diritto internazionale. Parte generale“, Roma, Athenaeum, 1914; die gründlichste, streng juristische italienische Darstellung der allgemeinen Lehren des Völkerrechts.

3. Aus der sehr bedeutenden Fülle der Monographien und Aufsätze über besondere Gegenstände und Fragen des öffentlichen Rechts und der verwandten und benachbarten Zweige der wissenschaftlichen Forschung sind weiter folgende Schriften hervorzuheben:

A. Allgemeines Staatsrecht und allgemeine Staatslehre: V. E. Orlando, „Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo“ (Einleitung zur italienischen Ausgabe von Jellineks Allgemeiner Staatslehre), Milano, Societá editrice libraria, 1914. D. Donati, „La persona reale dello Stato“ in Rivista di diritto pubblico, 1921, S. 1. S. Panunzio, „Lo Stato di diritto“, Cittá di Castello, Casa editrice „Il Solco“, 1921. F. D'Alessio, „Dalla dichiarazione dei diritti dell'nomo al moderno Stato di diritto“, Roma, Stabilim. tipogr. „Arco della Pace“, 1915. D. Donati, „Stato e territorio“ in Rivista di diritto internazionale, 1914, S. 319 und 465.

C. Ghirardini, „La sovranitá territoriale", Cremona, Fezzi, 1913. T. Perassi, „Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato", in Riv. di dir. pubbl., 1912, S. 146. A. Falchi, „I fini dello Stato e la funzione del potere", Sassari, Dessì, 1914. L. Raggi, „Contributo alla dottrina delle rinuncie nel diritto pubblico", Roma, Athenaeum, 1914. A. Bonucci, „Il fine dello Stato", Roma, Athenaeum, 1915. G. Tosti, „Dei limiti giuridici della così detta protezione del cittadino all'estero" in Riv. di dir. internaz., 1915, S. 374. T. Perassi, „Sul concetto di ente territoriale", in der Zeitschrift Il Filangieri, 1913, S. 372. G. Zanobini, „Le norme interne di diritto pubblico" in Riv. di dir. pubbl., 1915, II. Teil, S. 321. B. Breschi, „Volontá e azione nella teoria giuridica dello Stato" in Riv. di dir. internaz., 1915, S. 273. M. Marinoni, „L'universalitá dell'ordine giuridico statale e la concezione del diritto internazionale privato" in Riv. di dir. pubbl., 1916, S. 225. L. Raggi, „Sulla distinzione fra dir. pubblico e dir. privato", Roma, Athenaeum, 1915. T. Perassi, „Necessitá e stato di necessitá nella teoria dommatica della produzione giuridica", in Riv. di dir. pubbl., 1917, S. 269. D. Anzilotti, „Il concetto moderno dello Stato e il dir. internazionale", Roma, Pallotta, 1915. S. Romano, „Oltre lo Stato", in Riv. di dir. pubbl., 1918, S. 12. M. Siotto-Pintor, „Le guarentigie supreme del diritto", in Riv. di dir. internaz., 1918, S. 208. Derselbe, „Per la dignitá dello Stato", in Riv. di Milano, 1921, S. 82. Derselbe, „Prefazione alla prima versione italiana del Diritto pubblico dell'Impero germanico di P. Laband", Torino, Un. tipogr. editr., 1913.

B. Verfassungsrecht: L. Raggi, „Fondamento giuridico del governo parlamentare", in Riv. di dir. pubblico, 1914, S. 439. D. Anzilotti, „La formazione del Regno d'Italia", in Riv. di dir. internaz., 1912, S. 1, und über denselben Gegenstand S. Romano, „I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia", daselbst, S. 345. S. Graziano, „Il sindacato costituzionale", Roma, Loescher, 1914. G. Zanobini, „La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano", Torino, Unione tipogr. editr., 1917. T. Marchi, „Le luogotenenze generali", Roma, Athenaeum, 1917. Derselbe, „Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale e amministrativo italiano", daselbst, 1920. F. Ruffini, „Guerra e riforme costituzionali", Torino, Paravia, 1920 (dazu meine Besprechung in Riv. di dir. pubbl., 1920, S. 414). A. Ferracciu, „La consuetudine costituzionale", in Studi senesi, 1913, 1919 und 1921. C. Caristia, „Saggio critico sul valore e l'efficacia della consuetudine nel dir. pubbl. interno", Macerata, tipogr. econom., 1919. O. Ranelletti, „La consuetudine come fonte di dir. pubbl. interno" in Riv. di dir. pubbl., 1913, S. 146. M. Baruchello, „Un istituto costituzionale in formazione; il Capo di Stato maggiore", daselbst, 1915, S. 278. E. Pagliano, „I titoli di nomina a senatore", Milano, Soc. editr. libraria, 1914. G. Solazzi, „Sul concetto di legge nello Stato costituzionale", Bologna, Azzoguidi, 1914. V. Polacco, „Penombre e sorprese nella formazione della legge", in Scritti in onore di G. P. Chironi, I. Bd., S. 327. E. Massari, „Il sindacato parlamentare sui decreti-legge" in Riv. di dir. e procedura penale, 1915, I. Teil, S. 577. A. Rossini, „Il riscontro parlamentare sulle registrazioni con riserva", in Riv. di dir. pubbl., 1914, S. 325. P. Calamandrei, „Il significato costituzionale delle giurisdizioni d'equitá", Firenze, Tipogr. Galileiana, 1921. T. Marchi, „La cosidetta onnipotenza parlamentare", in Studi economico-giuridici pubblicati per

cura della Facoltá giuridica di Cagliari, XIII. Jahrg., 1921. C. Caristia, „Contributo alla dottrina intorno alla natura e al fondamento del governo parlamentare“ in Studi Sassaresi, Neue Folge, Bd. II, 1921. R. Cerciello, „L'ammissibilitá dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico“, in Riv. di dir. pubbl., 1921, Heft 5—6. T. Perassi, „Sul metodo nello studio del dir. costituzionale“, in Monitore dei tribunali, 1913, S. 341. G. Zanobini, „I poteri regi nel campo del dir. privato“, Torino, Un. tipogr. editr., 1917. Derselbe, „Sul fondamento giuridico della inderogabilitá dei regolamenti“, in Riv. di dir. pubbl., 1917, S. 401. Derselbe, „Sul fondamento giuridico della potestá regolamentare“, in Archivio giuridico, 1922, S. 25. P. Calamandrei, „Limiti tra giurisdizione e amministrazione nella sentenza civile“ in Riv. di dir. commerciale, 1917, S. 759. T. Tittoni, „Conflitti politici e riforme costituzionali“, Bari, Laterza, 1919. G. Pardo, „Il giuramento parlamentare“, Arpino, Froioli, 1917. C. Caristia, „Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale italiano“, in Riv. di dir. pubbl., 1913, S. 52. M. Siotto Pintor, „La mente di Angelo Majorana“ in Scritti in memoria di A. Majorana, Catania, Di Mattei, 1914. Derselbe, „A proposito della responsabilitá civile dei ministri e dei funzionari che li sostituiscono“ in der Zeitschrift Il Foro italiano, 1915, III. Teil, S. 89. Derselbe, „Il perenne dibattito intorno alla concezione del diritto e le sue ripercussioni nella trattazione del diritto pubblico“, in Archivio giuridico, 1921, S. 201. — Insbesondere: Staatsangehörigkeit: F. De Dominicis, „Commento alla legge sulla cittadinanza italiana“, Torino, Un. tipogr. editr., 1916 (II. Aufl.). G. C. Buzzati, „La legge sulla cittadinanza del 13 guigno 1912“, Milano, Soc. editr. libr., 1914. S. Gemma, „La legge 13 giugno 1912 sulla cittadinanza“, Roma, Athenaeum, 1913. G. C. Buzzati, „Sull'acquisto di cittadinanza per annessione territoriale“ in Riv. di dir. civile, 1918, S. 472. Derselbe, „La doppia cittadinanza e la revoca delle naturalizzazioni“ in der Zeitschrift Lo Stato civile italiano, 1918, S. 65. M. Siotto-Pintor, „La nuova legge sulla cittadinanza nell'Impero germanico“ in Riv. di dir. internaz., 1913, S. 191 und 366. M. D'Amelio, „Sulla nazionalitá delle societá commerciali“ in Riv. di dir. pubbl., 1917, S. 1. M. Marinoni, „Della condizione giuridica delle societá commerciali straniere“, Roma, Athenaeum, 1914. Gabr. Salvioli, „A proposito della nazionalitá delle persone giuridiche“, in Riv. di dir. internaz., 1919/20, S. 391. C. Piola-Caselli, „La nazionalitá delle societá commerciali“, in Foro italiano, 1921, I. Teil, S. 803; auch in Giurisprudenza italiana, 1921, IV. Teil, S. 18. A. C. Jemolo, „Il cambiamento di nazionalitá delle persone giuridiche in relazione ai mutamenti territoriali“, in Riv. di dir. internaz., 1922, Heft I/II. — Insbesondere: Wahlrecht: Pironti e Spano, „Codice elettorale italiano“, Torino, Un. tipogr. editr., 1913. G. Solazzi, „Diritto elettorale politico“, Torino, Bocca, 1916 (die gründlichste und vollständigste Monographie über den Gegenstand in der einheimischen wissenschaftlichen Literatur). U. Forti, „Errore nella dichiarazione di volontá in materia elettorale“ in Foro italiano, 1916, III. Teil, S. 10. E. Presutti, „La riforma del sistema elettorale“, in der Zeitschrift Il municipio italiano, 1918, S. 200. Montalcini e Alberti, „La legge elettorale politica. Commento teorico e pratico“, Bologna, Zanichelli, 1919. M. Siotto Pintor, „L'elettorato del Re secondo il diritto positivo italiano“, in Foro italiano, 1913, Heft XI. Derselbe, „Il diritto elettorale e i corpi organiz-

zati" in der Zeitschrift Il Foro veneto, 1914, Heft II. Derselbe, „Interesse generale e interesse individuale nell' elettorato politico", in Scritti in onore di G. P. Chironi, Torino, Bocca, 1915, II. Bd. Derselbe, „La decadenza dal diritto elettorale per indegnitá ed il potere delle assemble politiche in materia di convalidazione", in Foro italiano, 1916, III. Teil, S. 113. Derselbe, „Il prolasso del Parlamento, i partiti politici e il regime elettorale" in Riv. di Milano, 1921, S. 89.

C. Verwaltungs- und Kolonialrecht: U. Borsi, „Il primo secolo della letteratura giuridica amministrativa italiana", Torino, Bocca, 1914. Derselbe, „Nuovi orientamenti e nuovi profili del dir. amministrativo italiano", in Riv. di dir. pubbl., 1920, S. 1. O. Ranelletti, „Il sindacalismo nella pubblica amministrazione", daselbst, S. 442 (vgl. Barassi, „Le associazioni professionali", in Riv. di dir. civile, 1916, S. 437). T. Perassi, „I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione" in Bollettino dell'emigrazione, 1921, Heft 3. G. Zanobini, „L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici", Milano, Soc. editr. libraria, 1921. Presutti e Fagiolari, „Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale", Roma, Athenaeum, 1914. G. Salemi, „Le circolari amministrative", Palermo, Reber, 1915. S. Trentin, „L'atto amministrativo", Roma, Athenaeum, 1915. O. Ranelletti, „Concetto delle persone giuridiche pubbliche amministrative", in Riv. di dir. pubbl., 1916, S. 337. U. Forti, „Amministraz. pubblica e attivitá economica privata. Contributo alla classificazione delle persone giuridiche nel diritto italiano" im Bande Onoranze a A. Marghieri, Napoli, Razzi, 1920. F. Vassalli, „La giustizia amministrativa nelle nuove provincie", in Archivio giuridico, 1921, Heft 2. U. Borsi, „Studi di diritto coloniale" in Studi senesi, 1917 und 1918. D. Caruso-Inghilleri, „I primi ordinamenti civili della Libia", Roma, Loescher, 1914. C. Conti-Rossini, „Principii di diritto consuetudinario dell'Eritrea", Roma, Tipograf. Unione editrice, 1916. F. Arcoleo, „Il problema coloniale nel dir. pubblico", Napoli, Pierro, 1914. R. Solmi, „Lo Stato e l'islamismo nelle nuove colonie italiane", in Riv. di dir. pubbl., 1913, S. 129.

D. Völkerrecht und internationales Privatrecht: G. Tosti, „Il problema del dir. internazionale", in Riv. di dir. internaz., 1917, S. 315. A. Cavaglieri, „La natura giuridica della Corte internaz. delle prede", daselbst, 1913, S. 121 und 302. Derselbe, „Belligeranza, neutralitá e posizioni giuridiche intermedie", daselbst, 1909, S. 58 und 328. Derselbe, „Lo stato di necessitá nel dir. internaz.", in Riv. italiana di scienze giuridiche, 1917, S. 89. C. Ghirardini, „La comunitá internaz. e il suo diritto", in Riv. di dir. internaz., 1919, S. 3 (auch in Annali delle Universitá Toscane, Bd. XXXVIII). T. Perassi, „Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in dir. internaz.", in Riv. di dir. internaz., 1917, S. 195. A. Rapisardi-Mirabelli, „In tema di stato di necessitá nel dir. internaz.", in Riv. italiana di scienze giuridiche, 1919, S. 170. U. Borsi, „Ragione di guerra e stato di necessitá nel dir. internaz.", in Riv. di dir. internaz., 1916, S. 160. Gabr. Salvioli, „Sulla clausula rebus sic stantibus nei trattati internazionali", in Riv. di dir. internaz., 1914, S. 264. Derselbe, „Sulla teoria dell' accordo in dir. internaz.", Napoli, Lubrano, 1914 (Ausz. aus der Zeitschrift Diritto e giuriprudenza). Derselbe, „La natura giurid. della Corte internaz. delle prede", Roma, Athenaeum, 1914. Derselbe, „Studi sui caratteri

dell' ordinamente giurid. internaz.", in Riv. di dir. internaz., 1921/22, Heft I/II. P. Fedozzi, „La crisi del dir. internaz." in Scientia, 1917, Heft IV. U. Forti, „Il dir. internaz. dopo la guerra", in Giurisprudenza italiana, 1920, Heft 9, 10, 11 (dazu meine Besprechung in Archivio giuridico, 1921, S. 150). B. Breschi, „La dottrina della guerra nel dir. internaz.", Roma, Imprimerie polyglotte, 1922. F. Ruffini, „Nel primo centenario della nascita di P. S. Mancini" in Nuova Antologia, 16. März 1917. M. Marinoni, „La responsabilitá degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il dir. internaz." Roma, Athenaeum, 1915. E. Catellani, „I caratteri specifici della societá internaz. e del dir. internaz.", in Riv. di dir. internaz., 1915, S. 343. M. Marinoni, „La natura giuridica del dir. internaz. privato", daselbst, 1913, S. 302 und 449. C. Ghirardini, „Sull' interpretazione del diritto internazionale privato", daselbst, 1919, S. 289. G. Diena, „La nuova legge sulla capacitá della donna e i rapporti internazionali" in Riv. di dir. commerciale, 1920, S. 31.

E. Kirchenrecht: V. Del Giudice, „La separazione tra Stato e Chiesa come concetto giuridico", Roma, Coop. tipogr. Manuzio, 1913. Derselbe, „Le condizioni giuridiche della conciliazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica in Italia", daselbst, 1915. Derselbe, „Il diritto ecclesiastico in senso moderno; definizione e sistema", Roma, Tipogr. editr. nazionale, 1915. Derselbe, „Circa l'applicabilitá della tassa d'esercizio e rivendita agli ecclesiastici", in Riv. di dir. pubbl., 1919, S. 366. Derselbe, „Del diritto d'autore e del divieto di reimpressione e traduzione riguardo al Codex iuris canonici", Roma, Athenaeum, 1921 (über denselben Gegenstand V. Scialoja, in Studi di dir. industriale, 1921, S. 5). Derselbe, „Stipendia missarum", Roma, Athenaeum, 1922 (enthält im letzten Kapitel eine höchst feine und scharfsinnige Auslegung und Anwendung des Auftragsbegriffes). C. Caristia, „Diritto, politica e conciliazione fra Chiesa e Stato", Roma, Athenaeum, 1916. M. Falco, „Il concetto giuridico di separazione della Chiesa della Stato", Torino, Bocca, 1913. Derselbe, „La politica ecclesiastica della Destra", daselbst, 1914. Derselbe, „La codificazione del diritto canonico", Milano, Treves, 1921. Derselbe, „Le prerogative della Santa Sede e la guerra", daselbst, 1916. F. D'Alessio, „Della competenza giudiziaria a conoscere del ricorso contro i provvedimenti dell' autoritá ecclesiastica", in Riv. di dir. pubbl., 1914, II. Teil, S. 321. F. Ruffini, „Libertá religiosa e separazione fra Stato e Chiesa", in Scritti in onore di G. P. Chironi, Torino, Bocca, 1915, III. Bd., S. 239. D. Schiappoli, „La legge delle guarentigie e la guerra d'Italia", in Dir. e giurisprudenza, 1916, Heft 6. A. C. Jemolo, „La tutela dei diritti dei fedeli nell' ordine giuridico vigente", in Riv. di dir. pubbl., 1915, S. 449. Derselbe, „La natura e la portata dell' art. 1° dello Statuto" (Staat und Kirche), daselbst, 1913, S. 249. Derselbe, „Stato e Chiesa negli scrittori politici del 600 e del 700", Torino, Bocca, 1914. Derselbe, „L'Amministrazione ecclesiastica", Milano, Soc. editr. libraria, 1916.

F. Rechts- und Staatsgeschichte: A. Solmi, „Nel secondo centenario dell' unione della Sardegna al Piemonte", in Riv. d'Italia, 1920, Heft I. Derselbe, „L'Adriatico e il problema nazionale", Roma, Soc. editr. „La Voce", 1920. Derselbe, „Storia del diritto italiano" (vollständiges und vortreffliches Lehrbuch), Milano, Soc. editr. libr., 1918 (2. Aufl.). A. Lattes, „Il regolamento sardo del 1815 per il ducato di Genova" (zur Lehre v. d. Rechtsquellen), Lucca, Baroni, 1916. Derselbe, „Trieste

nella storia politica e giuridica d'Italia", Genova, Bruzzone, 1918. P. S. Leicht, „I confini della Venezia nella Storia del dir. italiano", Modena, Ferraguti, 1916. C. Caristia, „La democrazia in Italia alla fine del 700" in Riv. italiana di sociologia, 1913, Heft II. F. Ercole, „Lo Stato nel pensiero di N. Machiavelli", I., Palermo, Tipogr. Castiglia, 1917, II., Cagliari, Soc. tipogr. sarda, 1917. S. Pivano, „Albori costituzionali d'Italia", Torino, Bocca, 1913. L. Rava, „Le prime prove del dir. costituzionale democratico; la costituzione della repubblica cispadana", Bologna, Gamberini, 1914. G. Frola, „Le cittá con statuto proprio nelle terre redente", in Riv. di dir. pubbl., 1920, S. 482. A. Checchini, „Dal Comune di Roma al Comune moderno" in Studi economico-giuridici pubbl. per cura della Facoltá giuridica di Cagliari, Cagliari, Soc. tipogr. sarda, 1921. V. Arangio-Ruiz, „Le genti e la cittá", Messina, Tipogr. D'Angelo, 1914.

G. Rechtsphilosophie und Allgemeine Rechtslehre: F. Carnelutti, „Personalitá giuridica e autonomia patrimoniale nella societá e nella comunione" in Riv. del dir. commerciale, 1913, S. 86 (eine überraschend eigenartige und aufs tiefste durchdachte Konstruktion der Rechtspersönlichkeitslehre). F. Ferrara, „Costituzione e struttura interna della persone giuridiche" in Riv. di dir. pubbl., 1914, S. 1. A. Longo, „Persone giuridiche internazionali", daselbst, 1915, S. 130. L. Barassi, „Verso la rinascenza dell' idealismo giuridico" in Rendiconti del R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere, LI. Bd., 1918, S. 259. F. Mancaleoni, „L'evoluzione regressiva negli istituti giuridici" in Studi Sassaresi, Neue Folge, Bd. I, Sassari, Gallizzi, 1921. P. Bonfante, „La base futura dello Stato libero" in Riv. di dir. pubbl., 1919, S. 193. S. Romano, „L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto" (Auszug aus Annali delle Universitá Toscane), Pisa, Spoerri, 1918. A. Groppali, I fondamenti giuridici del solidarismo", Genova, Ricci, 1914. Derselbe, „I principi generali del dir. e l'interpretazione della legge" in Rendiconti dell' Istit. Lomb. di Sc. e Lett., L. Bd., 1917, S. 1 und LI. Bd., 1918, S. 106. Derselbe, „Istituzioni di scienza generale del diritto", Bergamo, Savoldi, 1921. V. Miceli, „Principii di filosofia del diritto", Milano, Soc. editr. libr., 1914. Derselbe, „Il diritto e la realtá", in Riv. italiana di sociologia, 1918, Heft 1/2. Derselbe, „Filosofia della pace", daselbst, 1917, S. 179. G. Maggiore, „Saggi di filosofia giuridica. La sovranitá. La persona giuridica", Palermo, Fiorenza, 1914. G. Brunetti, „Norme e regole finali nel diritto", Torino, Un. tipogr. editr., 1913. Derselbe, „Il diritto, la forza dello Stato e la morale", Pisa, Galleri, 1918. Derselbe, „La funzione imperativa del dir. anche rispetto alla condotta dello Stato", in Scritti giuridici vari, III. Bd., S. 165, Torino, Un. tipogr. editr., 1920. Derselbe, „Sul problema delle lacune dell' ordinamento giuridico", daselbst, S. 1, 30, 50. R. Luzzatto, „Su l'asserita completezza dell' ordinamento giuridico", Ferrara, Soc. tipogr. editr. Taddei, 1922. D. Donati, „Il contenuto del principio d'irretroattivitá della legge", Roma, Athenaeum, 1915. J. Vanni, „Lezioni di filosof. del dir.", Bologna, Zanichelli, 1918 (4. Aufl.). A. Levi, „Contributi ad una teoria filosofica dell' ordinamento giuridico", Genova, Formiggini, 1914. A. Bartolomei, „Lezioni di fil. del dir.", Napoli, Alvano, 1917 (2. Aufl.). S. Ranieri, „Osservazioni intorno al carattere delle norme giuridiche", in Riv. italiana di scienze giuridiche, 1920, S. 73. A. Bonucci, „Ordinamento giuridico e Stato", in Riv. di dir. pubbl.,

1920, S. 97. Derselbe, „La critica nel dir. positivo e le scienze giuridiche", daselbst, 1913, S. 225. G. Del Veechio, „Sui principii generali del diritto", in Archivio giuridico, 1921, S. 33 (das Tüchtigste, was je, vom Standpunkt des positiven Rechts aus, über die Wiederherstellung des Naturrechtsprinzips als oberste Rechtsauslegungsquelle geschrieben worden ist). A. Asquini, „La natura dei fatti come fonte del diritto", daselbst, S. 138. A. Cicu, „Il diritto di famiglia", Roma, Athenaeum, 1915 (ein hochinteressanter und ganz ausgezeichnet durchgeführter Versuch, das Familienrecht im Rahmen des öffentl. Rechts einzuschließen). Derselbe, „Il concetto di Status", Napoli, Jovene, 1914 (im Bande: Onoranze a V. Simoncelli). Derselbe, „Libertá e diritto", Parma, Pelati, 1917. Derselbe, „Dovere e diritto", Bologna, Neri, 1921. G. Salvioli, „Sui conflitti di legislazione tra le vecchie e le nuove provincie del Regno", in Archivio giuridico, 1922, Heft II.

H. Kriegsgesetzgebung, Kriegsrecht und Kriegsfragen: A. Jannitti di Guyanga, „Manuale legislativo del periodo di guerra", Roma, Athenaeum, 1919 und F. P. Gabrielli, „La legislazione penale militare", Torino, Un. tip. editr., 1918/19; Zusammensetzungen der massenhaften Gesetzgebungsurkunden der Kriegszeit. G. Faggella, „La legislazione bellica in relazione al dir. pubblico", in Riv. di dir. pubbl., 1918, S. 345. Derselbe, „L'orientamento del nuovo dir. pubbl. postbellico", in La giustizia amministrativa, 1920, IV. Teil, S. 1. F. Ferrara, „Dir. di guerra e dir. di pace", in Riv. di dir. pubbl., 1918, S. 682. M. Ricca Barberis, „Sulla guerra come caso di forza maggiore nei contratti con la pubblica amministrazione", daselbst, S. 76. Derselbe, „Il carattere sociale della legislazione civile di guerra", in Riv. italiana di sociologia, 1920, Heft I. G. Carrara, „La legislaz. di guerra e il sistema del dir. privato", in Riv. internaz. di scienze sociali e discipline ausiliarie, 1920, S. 241. F. Vassalli, „Della legislaz. di guerra e dei nuovi confini del dir. privato", in Riv. del dir. commerciale, 1919, S. 1. Derselbe, „Intorno alla cosidetta smobilitazione legislativa", in Il Dir. commerciale, 1920, S. 14. Derselbe, „Amministrazione e giustizia. Il Fondo Culto sottratto ai tribunali", in Riv. di dir. pubbl., 1918, S. 105 (über denselben Gegenstand siehe auch M. Falco, Rassegna di dir. ecclesiastico, daselbst, 1920, Heft 5). Derselbe, „In tema di Decreti-legge. Il tribunale delle acque pubbliche", in Nuova Antologia, 1918, Heft 7 (über denselben Gegenstand und über das neue Wasserrecht siehe P. Bonfaute, „Sulla nuova legge delle acque", in Riv. del dir. commerciale, 1919, S. 461 und G. Vacchelli, „Pubblica e privata utilitá nel regime giuridico delle acque", in Il dir. dei publici appalti, 1919, Heft 5). Derselbe und D. Barone, „Relazione sui provvedimenti per il passaggio dallo stato di guerra a quello di pace", in Riv. del dir. commerc., 1919, S. 447. S. Galgano, „La smobilitazione legislativa", in Il Dir. commerciale, 1920, S. 281. Derselbe, „I pieni poteri nel secolo scorso in Italia", in Riv. internaz. di scienze sociali ecc., 1920, Heft 1. Derselbe, „La durata in vigore dei decreti emanati in forza della legge 22 maggio 1915", in Riv. di dir. civile, 1920, S. 1. Derselbe, „Le delegazioni legislative generali in alcune legislazioni straniere", ebenda, S. 105. V. Polacco, „Di taluni negozi compiuti nelle terre invase durante l'occupazione nemica", in Atti del Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti", LXXVIII. Bd., 1918/19, S. 607. F. Ruffini, „Imperi cen-

trali e Vaticano durante la guerra", in Nuova Antologia, 1921, Heft 9. C. Caristia, „La democrazia e la guerra mondiale", in Riv. internaz. di sc. sociali ecc., 1919, Heft 11. G. Dallari, „Guerra e giustizia", Milano, Treves, 1918. G. Segre, „Su alcuni provvedimenti in materia di dir. privato emessi in occasione della guerra", in Riv. del dir. commerc., 1915, S. 773 und 977, und 1916, S. 72. Derselbe, „Sul disegno di legge circa le norme per il passaggio dallo stato di guerra allo stato di pace", ebenda, 1920, S. 66. P. Cogliolo, „La legislaz. di guerra nel dir. civile e commerc.", Torino, Un. tip. editr., 1917. G. Righetti, „La legislaz. del nemico nei territori italiani occupati durante la guerra", in Giurisprudenza ital., 1920, S. 41. G. De Gennaro, „Il funzionamento delle amministrazioni comunali e provinciali in tempo di guerra", Catania, Giannotta, 1918. F. Meda, „La delegazione legislativa di guerra e i suoi limiti di tempo e di materia", in Monitore dei tribunali, 1918, S. 489. A. Manassero, „Bandi militari nelle zone di guerra", in Riv. penale, 1916, S. 371. M. Ghiron, „Gli effetti della guerra sulle convenzioni per la tutela dei diritti industriali", in Riv. di dir. internaz., 1916, S. 335 und 1917, S. 13. T. Giannini, „Il servizio postale e le convenzioni internazionali in guerra", in Riv. delle comunicazioni, 1915, S. 105. B. Breschi, „La condizione giuridica processuale dei sudditi nemici in Italia", in Riv. di dir. internaz., 1917, S. 244 (über dieselbe Frage F. Carnelutti, in Riv. di dir. commerc., 1916, S. 764, und in Riv. di dir. internaz., 1917, S. 370; weiter M. D'Amelio, in Riv. di dir. commerc., 1917, S. 55; P. Fedozzi, in La Societá per azioni, 1917, S. 36; V. Ascoli, in Riv. di dir. civile, 1917, S. 199). M. Siotto Pintor, „La nazionalitá delle societá commerciali nella legislaz. italiana eccezionale del tempo di guerra", in La Societá per azioni, 1916, S. 225 (über dieselbe Frage G. C. Buzzati, in Riv. del dir. commerc., 1916, S. 161; M. D'Amelio, in Riv. di dir. commerc., 1916, II. Teil, S. 730, und in Riv. di dir. pubbl., 1917, S. 17; G. Segre, in Riv. di dir. commerc., 1916, II. Teil, S. 721; E. Soprano, in Riv. delle Societá commerciali, 1917, S. 553). A. Cavaglieri, „La natura giuridica dei tribunali di Rodi", in Foro ital., 1921, S. 518 (über dieselbe Frage E. Catellani, in Riv. di dir. internaz., 1914, S. 22; D. Anzilotti, ebenda, 1915, S. 253; M. Marinoni, in Riv. di dir. e proced. penale, 1914, Heft 9, und 1916, Heft 1).

I. Zeitschriften. Zuletzt soll hier noch ein Wort der größten Genugtuung ausgesprochen werden ob der Wiederbelebung der altehrwürdigen, von Filippo Serafini begründeten Zeitschrift für die gesamte Rechtswissenschaft Archivio giuridico, die seit 1921 in neuer (4.) Folge wieder erscheint (der I. Bd. der neuen Folge entspricht dem LXXXV. Bd. der ganzen Sammlung) und der die vorzüglichen Kräfte einer ausgezeichneten Redaktion einen glänzenden Lebensgang zusichern. Redaktionsmitglieder: P. Bonfante, V. Ascoli, G. Del Vecchio, B. Dusi, N. Tamassia, A. Graziani, L. Landucci, S. Romano, G. Messina.

Einen ungemein großen Beifall hat auch die neue Erscheinung der Rivista internazionale di Filosofia del Diritto erregt, die seit 1921 unter der Leitung von G. Del Vecchio, A. Pagano, W. Cesarini-Sforza und R. Vacca in Genua ausgegeben wird und schon einen allerersten Platz unter den vorzüglichsten Offenbarungen unserer wissenschaftlichen Tätigkeit eingenommen hat. Der ungemein weite Kreis ihrer Mitarbeiter zeugt dafür, daß sie ihrem wesentlichen Zweck, die der höheren wissen-

schaftlichen Forschung gewidmeten Kräfte zu verbrüdern und das Bewußtsein eines in idealistischer Richtung arbeitenden, einheitlichen menschlichen Strebens zu fördern und zu kräftigen, schon in sehr bedeutendem Maße entspricht.

Beachtenswert sind weiter die Zeitschriften Il diritto dei pubblici appalti, delle concessioni amministrative e delle acque pubbliche, seit 1917 herausgegeben von G. Vacchelli und Studi di diritto industriale, seit 1921 herausgegeben von M. Ghiron. Die seit 1911 von A. Scialoja herausgegebene Riv. delle Societá commerciali erscheint seit 1921 in neuer Folge, betitelt Rivista di politica economica, unter der Leitung von A. Scialoja und G. Olivetti und berücksichtigt jetzt sämtliche öffentliche Wirtschafts- und Finanzfragen.

## II. Staatsangehörigkeit und Rechtsfähigkeit.

1. Ein Dekret vom 25. Juli 1915, Nr. 1144, prorogiert durch ein Dekretgesetz vom 29. Oktober 1920, Nr. 1060, hat den Erwerb der italienischen Staatsangehörigkeit gemäß Art. 3, Ziff. 2 und 3 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (siehe Jahrbuch, Bd. VII, S. 375 ff.) aufgehoben. Ein im Reiche geborener (oder von schon seit 10 Jahren daselbst ansässigen Eltern abstammender) Ausländer, der bei Erreichung seines 21. Lebensjahres seinen Aufenthalt im Reiche hat, kann also nicht mehr durch eine im Laufe des 22. Lebensjahres abgegebene positive Erklärung die italienische Staatsangehörigkeit erwerben; und ebenso kann sie nicht der seit 10 Jahren im Reiche ansässige Ausländer durch Unterlassung der binnen derselben Frist abzugebenden Gegenerklärung [1]) (d. h. die ausländische Staatsangehörigkeit behalten zu wollen) erwerben [2]). Diese ursprünglich nur als eine vorübergehende Maßnahme geplante Einschränkung des Staatsangehörigkeitserwerbsrechts wird sich wahrscheinlich erhalten und wohl auch geradezu in einer Abänderung des Gesetzes vom 13. Juni 1912 umsetzen, da die Ueberzeugung festen Fuß gefaßt hat, daß dieses Gesetz die Erlangung der Staatsangehörigkeit allzusehr erleichtert hat. — Ein Symptom dieser strengeren Anschauung ist wohl auch in den wiederholten Aeußerungen des Staatsrates über die Frage zu erblicken, ob die im Auslande erwirkte Ehescheidung einen triftigen Grund für das Verbot der Rückerwerbung der Staatsangehörigkeit darstellen könne. Es war dies von Anfang an ein bestrittener Punkt (siehe Jahrbuch, Bd. VII, S. 378), worüber absichtlich keine ausdrückliche Bestimmung aufgestellt wurde. Art. 9 des Staatsangehörigkeitsgesetzes befähigt ganz allgemein die Regierung, „aus schwerwiegenden Gründen" den Rückerwerb der Staatsangehörigkeit zu verbieten, wenn der Verlust derselben durch Erlangung einer ausländischen Staatsangehörigkeit oder durch den Eintritt in ausländische Dienste herbeigeführt worden ist. Nun hat der Staatsrat, dessen bejahendes Gutachten in solchen Fällen eine gesetzliche Voraussetzung des Verbotes

1) Als eine solche Erklärung galt auch ein auf den Besitz einer ausländischen Staatsangehörigkeit gegründeter Rekurs gegen die Einschreibung in der Aushebungsliste (Urteil des Appellhofes in Bologna vom 17. Oktober 1819, in Foro ital., 1920, I. Teil, S. 134). Im Gegenteil können die für den Erwerb der Staatsangehörigkeit gesetzlich festgestellten Bedingungen und Förmlichkeiten durch keinen mutmaßlich gleichwertigen Akt ersetzt werden. Die Staatsangehörigkeit kann z. B. nicht implicite durch Einschreibung in die politische Wählerliste erworben werden (Urteil des Kassationshofes in Rom vom 27. Januar 1918, in La Giustizia penale, 1918, S. 793).

2) Selbstverständlich kann diese Bestimmung auf die schon erlangte Staatsangehörigkeit keinen Einfluß haben, denn wer auf Grund eines Gesetzes eine Staatsangehörigkeit einmal erworben hat, kann derselben nicht auf Grund späterer abweichender Bestimmungen verlustig erklärt werden (Urteil des Kassationshofes in Rom vom 8. Mai 1914, in Foro ital., 1914, S. 778).

ist, wiederholt die im Auslande erwirkte Ehescheidung als einen der in Art. 9 vorausgesehenen „schwerwiegenden Gründe" anerkannt (siehe z. B. Gutachten vom 23. Dezember 1913 und Erkenntnis vom 22. Mai 1914, in Foro ital., 1914, III. Teil, S. 126 und 307).

2. Eine weitere sehr lebhafte Erörterung hat sich über die Frage der Staatsangehörigkeit der Handelsgesellschaften entsponnen. Die Vorfrage, ob solche Gesellschaften (und die juristischen Personen im allgemeinen) einer Staatsangehörigkeit überhaupt fähig sind, ist wohl als überholt anzusehen; sie wird jetzt fast einstimmig in bejahendem Sinne beantwortet. Positivrechtlich stellt aber Art. 230 unseres Handelsgesetzbuches eigentlich keine unmittelbaren und unzweideutigen Kriterien zur Bestimmung der Nationalität der Handelsgesellschaften fest, obwohl daselbst der Ort der Errichtung im Vordergrunde zu stehen scheint. Da jedoch Art. 230 nur darauf zielt, die Handelsgesellschaften zu bezeichnen, die der Herrschaft der italienischen Gesetze unterliegen, so läßt er die eigentliche Frage nach der Bestimmung der Staatsangehörigkeit im Dunkeln, da ja auch auswärtige Gesellschaften, insoweit sie sich in einem Lande, dem sie nicht angehören, betätigen, den Gesetzen dieses Landes unterworfen werden können. Auf den eigentlichen Kern der Frage wurde die Aufmerksamkeit durch das Dekret vom 24. Juni 1915, Nr. 902, gelenkt, laut dessen Art. 2 die Prozeßfähigkeit der österreichisch-ungarischen Untertanen, Gemeinschaften und Handelsgesellschaften für die Dauer des Krieges aufgehoben wurde. Da diese Bestimmung auch die „daselbst ihren Sitz habenden" Handelsgesellschaften gesondert bezeichnete, frug man notwendigerweise nach der Charakteristik der in erster Linie in Betracht gezogenen Gesellschaften, die, von der Anschauung des Sitzes abgesehen, doch als österreichisch-ungarisch erachtet werden sollten. Dies hieß so viel, als das Staatsangehörigkeitsmoment in bezug auf die Handelsgesellschaften ins Reine bringen. Bald darauf kam noch eine Bestimmung des Dekrets vom 12. März 1916, Nr. 320, hinzu, die sich auf die „der Nationalität nach nicht türkischen Gemeinschaften des Türkischen Reichs" bezog. Doktrin und Rechtsprechung haben den Gegenstand recht fleißig bearbeitet und sind meist zum Schluß gekommen, daß die Nationalität einer Gemeinschaft sich nicht aus einem einzigen bestimmten Merkmal ableiten läßt, sondern aus dem Zusammentreffen mehrerer Merkmale (und zwar: Staatsangehörigkeit der Mehrzahl der Mitglieder oder der führenden Subjekte, Befriedigungsquelle des materiellen Bedarfs, hauptsächliches Interessenzentrum usw.), die zusammengenommen die Gemeinschaft als vorwiegend einem bestimmten Staate angehörend charakterisieren. Selbstverständlich fällt bei Gemeinschaften die Staatsangehörigkeitsfrage mit der Frage über die Nationalität im eigentlichen Sinne des Wortes untrennbar zusammen.

3. Laut einem Dekretgesetz vom 27. Oktober 1918, Nr. 1728, können die gewerblichen Vereine, die sich die Aufgabe stellen, die technische Vervollkommnung und die fortschrittliche Entwicklung eines Gewerbezweiges sowie den Schutz der gemeinschaftlichen Interessen der Beteiligten im Einklang mit dem allgemeinen Gesamtinteresse des Landes zu fördern, die juristische Persönlichkeit durch Eintragung in ein „Register der wirtschaftlich-gewerblichen Vereine" erlangen. Die Eintragung wird vom Minister für Gewerbe, Handel und Arbeit (jetzt Minister für Gewerbe und Handel, siehe unten, folgendes Kapitel, Nr. 3) auf Antrag des Vereins verfügt, nachdem er sich davon überzeugt hat, daß die wirtschaftliche Bedeutung des Vereins die Eintragung rechtfertigt und daß die Gründungsurkunde und die Statuten desselben den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. Art. 9 befähigt die eingetragenen Vereine zur Bezeichnung der Vertreter des Gewerbes im allgemeinen, sowie der einzelnen bezüglichen Gewerbezweige in sämtlichen beratenden Kollegien, die laut einer gesetzlichen

Bestimmung eine solche Vertretung umfassen. Art. 5 verbietet denselben Vereinen, ihre Mitglieder zur Teilnahme an Handlungen anzuhalten, die eine Störung des freien wirtschaftlichen Ganges der Waren- und der Arbeiterverhältnisse bezwecken. Laut Art. 8 müssen die Vereine dem Minister jährlich über den Vermögens- und den Mitgliederbestand, über den Gang des bezüglichen Gewerbes und über die Durchschnittsziffer der in den assoziierten Betrieben beschäftigten Arbeiter berichten. Laut Art. 9 kann die Eintragung eines Vereins widerrufen werden, wenn die Handlungsweise desselben den gestellten Zwecken nicht entspricht, oder gegen die Gesetze oder die allgemeinen Landesinteressen verstößt, oder auch die Bestimmungen des Dekretes sowie seine eigenen Statuten schwer oder wiederholt verletzt. — Diese Einrichtung kann nach Umständen bedeutende Dienste leisten und vorbildlich wirken im Sinne einer den Erfordernissen unseres Zeitalters entsprechenden Entwicklung der Genossenschaftsgesetzgebung. Als bedeutende Schritte in dieser Richtung mögen hier die Dekrete vom 21. November 1918, Nr. 1889, vom 21. April 1919, Nr. 603, vom 29. Februar und vom 20. Mai 1920, Nr. 245 und Nr. 772 erwähnt werden.

4. Was die Rechtsfähigkeit der Einzelpersonen anbelangt, so ist hier das hochbedeutende Gesetz vom 17. Juli 1919, Nr. 1170, hervorzuheben, das — von der Wahlrechtsfrage abgesehen — sämtliche in unserer Rechtsordnung noch in ziemlich reichem Maße bestehenden Einschränkungen der Rechtsfähigkeit der Frauen aufgehoben hat. Selbstverständlich kommen die rein privatrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes hier nicht in Betracht; den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit bildet die Bestimmung des Art. 7, der also lautet: „Frauen sind den Männern gleichgestellt bezüglich der Zulassung zur Ausübung sämtlicher Berufe und zur Bekleidung sämtlicher öffentlichen Aemter, die Aemter ausgenommen, die eine Jurisdiktionsgewalt oder die Ausübung politischer Rechte und Gewalten miteinbegreifen, oder die Wehrmacht des Staates betreffen, wofern sie zu denselben nicht durch eine gesetzliche Bestimmung ausdrücklich zugelassen sind. Ein besonderes Reglement wird diese Aemter näher bestimmen." Dieses Reglement wurde am 4. Januar 1920 verkündigt (es trägt die Nr. 39). Es enthält eine ausführliche und genaue Spezifikation der gerichtlichen, politischen und militärischen Aemter. Damit war aber, wie die Erfahrung bald zeigte, nicht einem jeden Zweifel die Spitze abgebrochen. Schon im Mai 1920 ersuchte das Unterrichtsministerium den Staatsrat um ein Gutachten über die Frage, ob die in Rede stehenden Bestimmungen eine jede die Frauen betreffende Einschränkung bezüglich der Bekleidung öffentlicher Unterrichtsämter ausschließen oder nur im allgemeinen die Rechtsfähigkeit der Frauen zur Bekleidung öffentlicher Aemter haben feststellen wollen, ohne Bezugnahme auf jedes einzelne Amt. Das wichtige, von der Vollversammlung des Staatsrates abgegebene Gutachten vom 20. Mai 1920 (in Foro ital., 1921, III. Teil, S. 65) lautet dahin, daß die nunmehr festgestellte völlige Rechtsfähigkeit der Frauen kein Hindernis dafür sein kann, daß ihnen der Zutritt zu besonderen Aemtern untersagt werde, die in Ansehung des Geschlechts ihnen nicht anstehen. Die volle Rechtsfähigkeit der Männer hat ja die Verwaltung nie und nimmer daran gehindert, für die Verleihung eines Sittenaufsichtsamtes in weiblichen Erziehungsanstalten das weibliche Geschlecht zu erheischen. Ebenso wird man wohl für die Verleihung desselben Amtes in einer männlichen Erziehungsanstalt das männliche Geschlecht erfordern können; wie auch für die Verleihung mehrerer anderweitigen Aemter, deren Ausübung den Besitz psychischer Eigenschaften oder auch physischer Kräfte voraussetzt, die man gemeiniglich nur bei Männern finden kann. Zuletzt stellt es jedoch das Gutachten der Regierung anheim, in gesetzmäßiger Weise ein erschöpfendes Verzeichnis der Aemter aufzustellen,

die auf Grund besonderer praktischer Erfordernisse, nicht auf Grund einer rechtlichen Unfähigkeit der Frauen, diesen nicht zugänglich sein sollen (siehe hierüber auch die sehr feinen Auseinandersetzungen von F. Cammeo, in Giurisprudenza ital., 1921, III. Teil, S. 77). Später hat sich wieder der Staatsrat (IV. Abteilung) im Erkenntnis vom 1. April 1921 (siehe Foro ital., 1921, III. Teil, S. 165) in demselben Sinne ausgesprochen; dabei hat er aber auch den etwas befremdenden Satz aufgestellt, daß es im freien Ermessen der Verwaltung liegt, die besonderen Erfordernisse eines jeden Amtes in jedem einzelnen Falle zu würdigen und über die Geschlechtsfrage entsprechend zu entscheiden. Damit geht man m. E. doch allzu weit! Die Unterscheidung zwischen der Rechtsfähigkeit im allgemeinen und einer besonderen — nicht technischen! —, die eigentümlichen Erfordernisse eines gegebenen Amtes betreffende Fähigkeit ist schon, in Anbetracht der sonnenklaren, umfassenden Bestimmungen des Gesetzes nicht bedenkenfrei; wenn man das freie Ermessen der Verwaltung noch dazu einräumt, so geht man nahe daran, den wesentlichen Inhalt dieser Bestimmungen über Bord zu werfen. Dies erkannte die Vollversammlung des Staatsrates wohl an, als sie die Regierung einlud, ein vollständiges Verzeichnis der den Frauen ausnahmsweise unzugänglich erklärbaren Aemter aufzustellen.

### III. Staatshaupt und Regierung.

1. Laut Art. 5 der Verfassungsurkunde hat der König den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Staates. Er hat auch bisher das Oberkommando im Kriege wirklich immer geführt (den Feldzug von 1849 — Oberbefehlshaber General Czarnowschy — und die Kolonialkriege ausgenommen); sämtliche Ordres wurden aber schon seit 1859 vom Generalstabschef unterzeichnet, der die Verantwortlichkeit dafür trug. Dies hat sich auch beim jüngst abgeschlossenen Kriege bewährt. Ein Aufruf an die Soldaten des Heeres und der Marine vom 26. Mai 1915 gab den Entschluß des Königs, das Oberkommando selbst zu führen, kund. Das königliche Dekret vom 23. Mai 1915, Nr. 417, bestätigte die im königlichen Dekret vom 5. März 1908, Nr. 77, und im Kriegsdienstreglement vom 10. März 1912 enthaltenen Bestimmungen, nämlich daß sämtliche die Kriegsoperationen betreffenden Ordres dem Heer und der Kriegsmarine bzw. vom Oberstabschef des Heeres und vom Oberstabschef der Marine (über denselben vgl. das königliche Dekret vom 8. Februar 1916, Nr. 99) auf Befehl des Königs erteilt werden sollten, und daß dieselben Organe die Ausführung zu besorgen und dem Kriegs- bzw. dem Marineminister die Verfügungen mitzuteilen hätten, die für sie von Interesse sind.

Hieraus erhellt aufs deutlichste, wie heikel das öffentlich-rechtliche Problem der Verhältnisse zwischen dem Oberkommando und der Regierung von Grund aus ist. Beide tragen für den Gang der Kriegsoperationen eine äußerst schwere Verantwortung, die unmöglich in abgesonderte Teile getrennt werden kann. Wohl mag in abstracto die Unterscheidung einer spezifisch technischen von einer politischen und verwaltungsmäßigen Verantwortlichkeit als ganz befriedigend erscheinen; dadurch wird aber den Verlegenheiten blutwenig abgeholfen, die daraus entstehen, daß — den Rechtsvorschriften gemäß — ein jeder Oberstabschef dem bezüglichen Minister untergeordnet ist (siehe Heeresordnung, einheitlicher Text vom 17. Juli 1898, Art. 2, und zitiertes königliches Dekret vom 8. Februar 1916, Art. 1), während doch die Führung der Kriegsoperationen mit unabwendbarer Notwendigkeit die größte Selbständigkeit erheischt. Eine Rückwirkung dieser schwierigen Sachlage ist wohl darin zu sehen, daß, während in den früheren Legislaturperioden nicht

mehr als 2—4 Kriegsministerwechsel vorgekommen sind, die XXIV. Legislaturperiode (27. November 1913 bis 29. September 1919) deren nicht weniger als 8 aufweist. — Diesem Uebelstande hat ein Dekret vom 15. Dezember 1917, Nr. 1973 (Amtliche Zeitung vom 31. Dezember, Nr. 307), so gut es gehen konnte, abzuhelfen gesucht. Dasselbe setzte zur Erledigung der Fragen, bei denen die Zuständigkeit der Regierung mit der des Oberstabschefs des Heeres oder der Marine in Berührung kommt, ein Kriegskomitee ein, bestehend aus dem Ministerpräsidenten, dem Minister für auswärtige Angelegenheiten, dem Staatsschatzminister, den Ministern für das Heer, für die Marine und für Waffen und Schießbedarf, denen noch ein vom Ministerratspräsidenten zu bezeichnender Minister hinzutritt. Mitglieder mit beratender Stimme sind auch die beiden Oberstabschefs. Diesem Komitee steht es — abgesehen von seiner ordentlichen Funktion — auch noch zu, in schweren und dringenden, das Kriegsinteresse betreffenden Angelegenheiten die Ausführungsvorkehrungen zu treffen, die einen Beschluß des Ministerrats nicht erheischen. In diesem Falle sind die Minister zuzuziehen, deren Zuständigkeit bei den vorzunehmenden Vorkehrungen in Betracht kommt, während die Oberstabschefs ausbleiben können, falls die Angelegenheit sie nicht angeht. Durch diese Bestimmungen wird in keiner Weise die Zuständigkeit des Ministerrates beschränkt, dem der Präsident des Komitees immer in der nächstfolgenden Sitzung (des Ministerrats) die erfolgten Zusammenkünfte desselben (Komitees) mitteilen muß. — Daß eine solche äußerst schwerfällige Einrichtung zur Erledigung der nur allzuoft auftauchenden schwierigen und heiklen Fragen blutwenig beitragen konnte, kann man sich leicht denken. Hier ist übrigens durch äußerliche Regulierungen und Einrichtungen so viel wie nichts auszurichten. Das Problem, wie sich zwei ebenso unbegrenzte und allerhöchste Verantwortlichkeiten, eine technische und eine politische, bei der gemeinsamen Erledigung einer fürchterlich schweren Aufgabe zusammen vertragen können, ist ein im Verordnungswege durchaus unlösbares. Es wird immer von Fall zu Fall, wie die Kraft der Tatsachen und der Umstände es unumgänglich erfordert, nicht wie eine vorausgenommene Regulierung es hat ausfindig machen können, gelöst werden. Staatsrechtlich haben solche Versuche gar keine Bedeutung; ihren ordentlichen rechtlichen Sitz verliert dadurch die Verantwortlichkeit durchaus nicht.

2. Indem er das Oberkommando übernahm, sorgte der König, der Ueberlieferung gemäß, für seine eigene Stellvertretung bezüglich der ordentlichen Befugnisse seines hohen Amtes. Durch Dekret vom 25. Mai 1915, Nr. 699, bezeichnete er seinen Onkel Thomas von Savoyen, Herzog in Genua, als seinen Stellvertreter. „Er wird" — so heißt es laut einer herkömmlichen Formel im Dekrete — „in Unserem Namen, nach erfolgter Berichterstattung der verantwortlichen Minister die zur ordentlichen Staatsverwaltung gehörenden Vorkehrungen treffen, die dringenden Akten erlassen und die mit den üblichen Gegenzeichnungen versehenen königlichen Dekrete unterschreiben. Er wird dafür sorgen, daß die schwerwiegenden Angelegenheiten Uns unterbreitet werden." Durch diesen Akt wird also eine recht unbestimmt begrenzte Stellvertretung begründet. Der König kann stets nach Belieben einen jeden Regierungsakt selbst vornehmen; eine ganz ungenau begrenzte Kategorie derselben Akte bleibt überdies ihm allein vorbehalten. Eine konkurrierende Ausübung der Staatshauptgewalt ist demnach nicht ausgeschlossen und hat auch wirklich stattgefunden. Nur ein Umstand ist genau angegeben; die Stellvertretung soll natürlich „während der Abwesenheit — des Königs — von der Hauptstadt" stattfinden. Ist er anwesend, so ruht also die Stellvertretungsbefugnis. Tatsächlich ist aber auch diese Bedingung nicht immer streng beobachtet worden. Die Einrichtung ist eben aus uralten Zeiten herübergenommen, da man von einer genauen

rechtlichen Einschränkung der Gewalt des Herrschers, sowohl der unmittelbar ausgeübten als auch der übertragenen, keine Ahnung hatte. Und diesen sozusagen flüssigen Charakter hat sie auch stets beibehalten. Dafür zeugt wohl unter anderem der Umstand, daß in einzelnen Fällen die Stellvertretung rein faktisch, stillschweigend, ohne einen jeden förmlichen Akt aufgehoben worden ist. Im jetzigen Falle wurde sie aber durch das königliche Dekret vom 6. Juli 1919, Nr. 1082, ausdrücklich aufgehoben.

Was die Verfassungsmäßigkeit dieser Einrichtung an und für sich anbelangt, so steht sie, vom rein rechtlichen Standpunkte aus betrachtet, nicht ganz außer Frage. Die Verfassungsurkunde sieht nämlich nur den Fall der Regentschaft, nicht den Fall der Stellvertretung vor. Freilich hat hier eine beständige und durchaus unbestrittene Praxis die fehlende Norm ersetzt (siehe hierüber die erschöpfenden Forschungen von T. Marchi). Wer aber die feste Ueberzeugung hegt, daß die heutige Rechtsordnung das Gewohnheitsrecht aberkennt und durchaus keine eigenmächtige Delegation der öffentlichen Gewalt zuläßt, der kann eine solche Praxis nur als rein faktisch, nicht als rechtlich begründet erachten.

3. Im Laufe der Berichtszeit wurden — von den Unterstaatssekretärstellen und von den Allgemeinen Kommissariaten nicht zu reden — folgende neue Ministerien errichtet: Ministerium für Eisenbahn- und Seeverkehr, Ministerium für Gewerbe, Handel und Arbeit (beide durch Dekret vom 22. Juni 1916, Nr. 755); Ministerium für Waffen und Schießbedarf (Dekret vom 16. Juni 1917, Nr. 980), Ministerium für Militärpflege und -pensionen (Dekret vom 1. November 1918, Nr. 1847), Ministerium für Nahrungsmittelzufuhr und -verbrauch (Dekret vom 23. Juni 1919, Nr. 700), Ministerium für den Wiederaufbau der befreiten Gebiete (Dekret vom 19. Januar 1919, Nr. 41). Von diesen Ministerien besteht gegenwärtig nur noch das zweite, in veränderter Gestalt (siehe unten); die anderen sind durch verschiedene Dekrete, früher oder später, aufgehoben worden. Folgende Abänderungen sind weiter zu erwähnen: Das ehemalige Ministerium für Ackerbau, Gewerbe und Handel wurde zuerst in zwei Ministerien, d. h. Ministerium für Ackerbau und Ministerium für Gewerbe, Handel und Arbeit geteilt (Dekrete vom 22. Juni 1916, Nr. 755, und vom 26. November 1916, Nr. 1723). Später wurden aus dem letzteren zwei Ministerien gebildet, d. h. Ministerium für Gewerbe und Handel und Ministerium für Arbeit und soziale Fürsorge (Dekrete vom 3. Juni 1920, Nr. 700, vom 7. Juni 1920, Nr. 863, und vom 10. März 1921, Nr. 336). Die anderen aus alten Zeiten stammenden Ministerien haben keine bemerkenswerte Abänderung erfahren. Nur hat ein Dekret vom 16. November 1919, Nr. 2109, dem Gnade-, Justiz- und Kultusministerium die neue, dem Laienstaat besser angemessen sein sollende Titulatur: Ministerium für Justiz und für Kultusgeschäfte gegeben. Siehe hierüber die treffende Kritik von M. Falco in Rivista di dir. pubbl., 1920, Heft 5.

## IV. Die ordentliche Gesetzgebung.

Zwei das ordentliche Gesetzgebungsverfahren betreffende Fragen verdienen fürs erste kurz erörtert zu werden:

1. Am 5. Juni 1914 hat der Staatsrat (IV. Abteilung) einen ganz eigenartigen Fall erledigt. Das regelmäßige Zustandekommen eines Gesetzes war nämlich in Frage gestellt worden, weil der vom Senat beratene und beschlossene Text der Deputiertenkammer unvollständig zugestellt worden war; ein Satz war ausgeblieben. Der Staatsrat erkannte dahin, daß die Uebereinstimmung der Beschlüsse der beiden Kammern feststehe, da der fehlende

Satz nachträglich durch einen vom Senatspräsidenten unterschriebenen Zusatz hinzugefügt worden war und aus den Sitzungsprotokollen die völlige Identität der beschlossenen Texte sich herausstellte (siehe Foro ital., 1914, III. Teil, S. 265). Das Wichtige dieser Entscheidung liegt besonders darin, daß die durch die Ueberlieferung fest eingewurzelte Theorie von der Unkontrollierbarkeit der sog. interna corporis hier beiseite gelassen wurde. Und zwar m. E. mit Recht, da hier das Grundprinzip der Teilung der Gewalten gar nicht — wie man irrigerweise so oft und so hartnäckig behauptet hat — aufs Spiel gesetzt wird. Zur genauen Befolgung dieses Grundsatzes gehört es, daß ein fertiger Gesetzgebungsakt keiner weiteren Kontrolle unterliege; die Untersuchung des Gesetzgebungsverfahrens betrifft aber nicht einen fertigen Gesetzgebungsakt, sondern den zurückgelegten Weg des Zustandekommens eines Aktes, der sich als Gesetzgebungsakt ausgibt. Die Theorie der Unkontrollierbarkeit der interna corporis verwechselt die einzelnen Organe der zusammengesetzten Person des Gesetzgebers mit dieser Person selbst. Liegt unbestritten eine Handlung dieser letzten Person vor, so ist dieselbe einer jeden Kontrolle entzogen; die Frage aber, ob wirklich eine solche Handlung vorliegt, ob der regelmäßige Weg der Gesetzgebung wirklich durchgegangen worden ist, ob die einzelnen Organe die ihnen zustehende Teilbefugnis rechtmäßig gehandhabt haben, hat mit einer Kontrolle über die Tätigkeit des Gesetzgebers nichts zu tun.

2. Eine richtige, obwohl vielleicht nicht ganz glücklich formulierte Entscheidung hat ferner der Kassationshof in Rom am 26. Juli 1919 (siehe Giurispr. ital., 1919, S. 840) über die Schlußmomente des Gesetzgebungsverfahrens gefällt. Das Erkenntnis — dessen wesentlicher Inhalt hier kurz wiedergegeben wird — unterscheidet Sanktion und Promulgation als zwei selbständige Momente des Verfahrens, d. i. z. s. die Willenserklärung des Königs und die Feststellung der erfolgten Uebereinstimmung der drei Faktoren der Gesetzgebung. Faktisch aber kommen beide gleichzeitig mit dem Verkündigungsbefehle zum Ausdruck, und die Promulgation verwirklicht sich für die Außenwelt eben durch die Verkündigung. Darum ist es auch undenkbar, daß ein sanktioniertes, aber noch nicht verkündigtes Gesetz gegenüber einem Staatsbürger als wirkungskräftig und die Gehorsamspflicht erzeugend gelte. Diese Auseinandersetzung ist besonders bei Gesetzen von Bedeutung, deren Inkrafttreten „von ihrem Datum ab" (d. h. von dem Datum der Promulgation ab) — was öfters vorkommt — bestimmt ist, während die Verkündigung später erfolgt.

## V. Die außerordentliche Gesetzgebung.

1. Den ordentlichen Gesetzgebungsformen traten während der Kriegszeit und auch später mehrere außerordentliche Formen zur Seite und ersetzten sie auch größtenteils. Der näheren Untersuchung derselben wollen wir eine kurze Aufzählung voranschicken: A. Die auf Grund des Vollmachtgesetzes (allgemeine Delegation) vom 22. Mai 1915, Nr. 671, mit voller, unbedingter Gesetzkraft erlassenen Dekrete. — B. Die auf Grund der besonderen, durch das Gesetz vom 21. März 1915, Nr. 273, erteilten Ermächtigung mit bedingter, vorläufiger Gesetzkraft erlassenen Dekrete (laut Art. 11 dieses Gesetzes müssen nämlich diese Dekrete dem Parlament zur Umwandlung in Gesetze vorgelegt werden). — C. Eigentliche Dekretgesetze. Die Regierung hat nämlich nicht immer, bei der Aufstellung von Vorschriften, die das bestehende Recht abänderten, in Ausübung der ihr gesetzlich erteilten Vollmacht (bzw. Ermächtigung) gehandelt; sie hat es öfters vorgezogen, zur eigenmächtigen Vorwegnahme der Gesetzgebungsgewalt zu greifen, sei es weil der in Betracht fallende Gegenstand

mit den Kriegserfordernissen — worauf die Vollmacht sich gründete — nichts zu tun haben schien, sei es weil es ihr angezeigt dünkte, bei bestimmten Angriffen gegen das geltende Recht die parlamentarische Kontrolle in Aussicht zu stellen. Dieser Kategorie sind selbstverständlich sämtliche Dekrete zuzuzählen, die, ohne ausdrücklich auf das Vollmachtgesetz Bezug zu nehmen, gegen das bestehende Recht verstoßen und mit der Klausel der Vorlegung vor das Parlament (behufs Umwandlung in Gesetze) versehen sind. Nur ganz ausnahmsweise ist es vorgekommen, daß vereinzelten auf dem Vollmachtgesetz fußenden Dekreten die besagte Klausel angeflickt worden ist (z. B. Dekret vom 18. November 1915, Nr. 1625). In diesem Falle sollte wahrscheinlich die Bezugnahme auf das Vollmachtgesetz nur dazu dienen, die Gültigkeit des Dekretgesetzes bis auf weiteres rundweg außer Frage zu stellen. — D. Rechtsändernde, subdelegierte Verordnungen. Es ist nämlich auch vorgekommen, daß die Regierung eine einzelne Behörde ermächtigt hat, in einem bestimmten Felde der öffentlichen Angelegenheiten mit der auf dem Vollmachtgesetz fußenden Ausnahmebefugnis im Verordnungswege zu operieren. — E. Sog. Banne (b a n d i) des Oberkommandos der Armee. Dieselben beruhen auf Art. 251 des Strafgesetzbuches für das Heer, wonach der Oberbefehlshaber für die Dauer des Kriegszustandes befähigt ist, Militärbanne mit Gesetzkraft zu erlassen. — F. Banne der Befehlshaber einzelner Teile der bewaffneten Macht. Sie beruhen ebenfalls auf besagtem Art. 251, der dieselbe Befugnis den Kommandeuren der einzelnen Heereskorps oder der belagerten Festungen zuerkennt, die mit dem Oberbefehlshaber nicht in Verbindung stehen.

Diese außerordentlichen Erscheinungen der Gesetzgebungstätigkeit wollen wir nun einzeln näher betrachten.

2. (A) Die auf dem Vollmachtgesetz unmittelbar fußenden Dekrete wurden — wie bisher — sowohl vom König selbst (in der Tat sehr spärlich), als von seinem Stellvertreter (zum allergrößten Teil) erlassen. Dabei wurde, wie wohl zu erwarten war, die im Stellvertretungsdekret vom 25. Mai 1915 aufgestellte Unterscheidung zwischen den „der ordentlichen Staatsverwaltung angehörenden oder dringenden Akten" und den „schwerwiegenden Angelegenheiten" (siehe oben, Kap. II, Nr. 2) ganz außer acht gelassen. — Bei einzelnen dieser Kategorie angehörenden Dekreten, die wichtige finanzielle Maßnahmen betreffen, kommt ausnahmsweise die Klausel vor, daß sie dem Parlament mitgeteilt (auch „unverzüglich" mitgeteilt) werden sollen, und daß über deren Ergebnisse der Staatsschatzminister dem Parlament einen Bericht einreichen wird (z. B. Dekret vom 15. Juni 1915, Nr. 859, vom 22. Dezember 1915 Nr. 1800, vom 2. Januar 1917 Nr. 3). Selbstverständlich hat diese Mitteilung und Berichterstattung mit der in den Dekretgesetzen in Aussicht gestellten Unterbreitung zur Umwandlung in Gesetze nichts zu tun, da die hier in Betracht stehenden Dekrete schon ohne weiteres volle, unbedingte Gesetzeskraft haben.

In betreff des Anfangstermins der Geltung sämtlicher in dieser bewegten Zeit erlassenen Dekrete entsteht eine interessante Frage. Meistens wird dieser Termin entweder durch die ausdrückliche Feststellung eines Datums, oder durch Bezugnahme auf den Tag der „Veröffentlichung in der amtlichen Zeitung" (G a z z e t t a o f f i c i a l e) bestimmt (z. B. Dekrete vom 24. Juni 1915 Nr. 902, vom 27. Juni 1915 Nr. 926 und Nr. 1050 vom 1. August 1915 Nr. 1234, vom 4. Juli 1915 Nr. 1000, vom 24. August 1915 Nr. 1262 und Nr. 1312, vom 31. Oktober 1915, Nr. 1575, vom 13. Februar 1916, Nr. 151, vom 16. Juli 1916, Nr. 878, vom 21. Mai 1916, Nr. 672, vom 9. November 1916, Nr. 1646, vom 12. Dezember 1916, Nr. 1708 und Nr. 1709 [Art. 1], vom 4. Januar 1917, Nr. 5 [Art. 1] usw.). Oefters wird

aber als Anfangstermin „das Datum (oder „der Tag“) der Verkündigung“, ohne die amtliche Zeitung zu erwähnen, oder auch „die Verkündigung“ schlechtweg angegeben (z. B. Dekrete vom 18. Juli 1915, Nr. 1112 [Art. 5], vom 26. Juni 1915, Nr. 993, vom 23. Mai 1915, Nr. 675, vom 27. Mai 1915, Nr. 774, vom 29. August 1915 Nr. 1352, vom 21. Oktober 1915, Nr. 1513, vom 14. November 1915, Nr. 1622 und Nr. 1683, vom 2. Januar 1916, Nr. 8, vom 30. Januar 1916, Nr. 103, vom 9. und vom 10. Februar 1916, Nr. 97 und Nr. 163, vom 12. und vom 23. März 1916, Nr. 355 und Nr. 354, vom 4. und vom 30. Mai 1916, Nr. 538 [auch Nr. 539] und Nr. 646, vom 2. und vom 13. April 1916, Nr. 369 und Nr. 401, vom 14. und vom 21. Dezember 1916, Nr. 1603 und Nr. 1866, vom 4. Februar 1917, Nr. 204 usw.). Ebenso häufig wird endlich darüber einfach geschwiegen (z. B. Dekrete vom 13. Juni 1915, Nr. 845 und Nr. 899 und Nr. 901, vom 23. Mai 1915, Nr. 688 und Nr. 689, vom 29. Juli 1915, Nr. 1168, vom 11. November 1915, Nr. 1605, vom 26. September 1915, Nr. 1483, vom 6. Januar 1916, Nr. 43, vom 2. Januar 1916, Nr. 40, vom 28. Februar 1916, Nr. 224, vom 12. und vom 30. März 1916, Nr. 307 und Nr. 373, vom 18. Mai 1916, Nr. 638, vom 7. Dezember 1916, Nr. 1727, vom 26. August 1917, Nr. 1502, vom 10. Januar 1918, Nr. 84 usw.).

Im letzten Falle kann selbstverständlich darüber kein Zweifel entstehen, daß die allgemeinen Bestimmungen Platz greifen, wonach Gesetze ohne weiteres durch die Promulgation formell in Geltung treten („sono esecutorie in virtú della promulgazione“, Gesetz vom 23. Juni 1854, Nr. 1731, Art. 3) und am 15. Tage nach erfolgter Verkündigung „für alle“ bindend sind (BGB., Einführungsbestimmungen, Art. 1). — Im Falle der Bezugnahme auf die Veröffentlichung in der amtlichen Zeitung tritt m. E. die allgemeine Verbindlichkeit am Tage dieser Veröffentlichung ein, sollte auch die Einrückung in der Gesetzsammlung (Raccolta ufficiale delle leggi e decreti) später erfolgen. Dieser Umstand sollte zwar als gesetzlich ausgeschlossen zu erachten sein, da laut Abs. 2 des erwähnten Art. 1 der Einführungsbestimmungen zum BGB. die Verkündigung in folgende zwei Momente zerfällt: Einrückung in die Gesetzsammlung und Ankündigung der erfolgten Einrückung durch die amtliche Zeitung. In der Praxis kommt es aber fast regelmäßig vor, daß das Gesetz (oder Dekret) wörtlich in der amtlichen Zeitung abgedruckt und dabei eine noch nicht erfolgte Einrückung angekündigt wird. Die entsprechende Nummer der Gesetzsammlung wird mutmaßlich festgestellt und darnach angegeben, und nachträglich bei der wirklichen Einrückung beibehalten (darum kommt es auch öfters vor, daß ein späteres Datum mit einer kleineren Nummer begleitet ist, als das frühere Datum). Bestimmt nun das Gesetz (oder Dekret) als Anfangstermin seiner Geltung die „Veröffentlichung in der amtlichen Zeitung“, so ist damit offenbar nicht die Verkündigung im technischen, oben festgestellten Sinne zu verstehen; durch diese Ausdrucksweise bezieht sich das Gesetz durchaus nicht auf die Ankündigung der wirklich erfolgten Einrückung, sondern unmittelbar auf die Ausgabe der den Gesetzestext enthaltenden Nummer der amtlichen Zeitung. Dieser Ausdruck hat m. a. W. dieselbe Wirkung wie etwa die hie und da vorkommenden Ausdrücke, daß eine Vorschrift „von deren Datum ab“ oder „von heute ab“ in Geltung tritt (siehe z. B. Dekrete vom 3. Juni 1915, Nr. 800 und Nr. 839, vom 22. August 1915, Nr. 1345, vom 2. September 1915, Nr. 1334). Damit wird immer ein ganz genau bestimmter Termin festgestellt, ohne Rücksichtnahme auf das Bestehen der Verkündigung in technischen Sinne; was übrigens Art. 1 der besagten Einführungsbestimmungen durch den Satz zuläßt: „wenn das promulgierte Gesetz nicht etwas anderes bestimmt.“

Ganz anders steht die Sache im zweiten Falle, d. h. wenn pure et simpliciter „die Ver-

kündigung" als Anfangstermin angegeben ist. Hier ist m. E. nicht leichthin anzunehmen, daß diese Formel der eben besprochenen gleichstehe und die Erwähnung der amtlichen Zeitung einfach als stillschweigend miteinbegriffen anzusehen sei. In der Gesetzessprache kann Verkündigung ohne Zusatz nichts anderes bedeuten als Verkündigung im technischen Sinne. Die Erwähnung der amtlichen Zeitung mag wohl ganz absichtslos ausgeblieben sein; staatsrechtlich hat aber dies unumgänglich zur Folge, daß der entsprechende Akt nur durch Einrückung in die Gesetzsammlung und Ankündigung der wirklich erfolgten Einrückung durch die amtliche Zeitung in Wirkung treten kann. Ist also die Ankündigung vorweggenommen worden, so hilft die Veröffentlichung des Textes in der amtlichen Zeitung durchaus nicht; die also „verkündigten" Bestimmungen sind vom Standpunkt des Rechts kraftlos.

Ganz ausnahmsweise ist es auch noch vorgekommen, daß ein Minister ermächtigt worden ist, besondere Verkündungsvorschriften für den einschlägigen Akt aufzustellen. Diese höchst eigenartige Bestimmung tritt z. B. im Dekret vom 30. Mai 1915, Nr. 814, zutage, woselbst (Art. 11) die Wirkung „von heute ab" festgestellt und zugleich der Minister für die Marine ermächtigt wird, besondere Verkündigungsnormen zu erlassen. Selbstverständlich wird es hier dem Minister anheimgestellt, die zu erlassenden Normen mit der Wirkung „von heute ab" so gut als möglich in Einklang zu bringen.

3. (B) Die mit vorläufiger Gesetzeskraft laut besonderer Delegation erlassenen Dekrete sind — insoweit man prinzipiell gegen das in der Praxis so fest eingewurzelte System der Uebertragung der gesetzgeberischen Funktion keine Bedenken erheben will — vollkommen verfassungsmäßig. Die Vorschrift, daß sie zur Umwandlung in Gesetze dem Parlament unterbreitet werden müssen, verleiht ihnen gegenüber den auf Grund des Vollmachtgesetzes erlassenen Dekreten keine rechtlich bedeutende Charakteristik. Diese Vorschrift kann nur in politischer Hinsicht eine Bedeutung haben; es ist eine Soll-Vorschrift für die Regierung, auf deren Grund allerdings die Regierung zur Rechenschaft gezogen werden kann, aber auf die Geltung der Dekrete als Gesetze hat sie durchaus keinen Einfluß; dieselben sind und bleiben Gesetze, mag auch die vorgeschriebene Unterbreitung nie und nimmer erfolgen; sie können nur durch ein Gesetz (selbstverständlich auch durch ein gleichartiges Dekret) außer Kraft gesetzt werden.

4. Hier ist wohl am tunlichsten ein Wink über die den Endtermin der Geltung dieser gesamten außerordentlichen Gesetzgebungsakte betreffende Frage einzuschalten. Diese Frage ist im Bericht von Barone und Vassalli und in der III. Abhandlung von Galgano (siehe Literatur, 3, H) sehr eingehend und gründlich erörtert worden; für die genaue Anführung der einzelnen Akten mag also hier eine Verweisung auf diese vortrefflichen Schriften genügen.

Die meisten in Rede stehenden Gesetzgebungsakte stellen selbst, entweder ausdrücklich oder implicite den Endtermin ihrer Geltung fest, und meistens geht dieser Termin über die Dauer des Kriegszustandes nicht hinaus. In mehreren Fällen ist aber diese Dauer verlängert oder es fehlt eine jede Terminfeststellung. Nun ist die Frage gestellt worden, ob die außerordentlichen, in Anbetracht der Kriegserfordernisse durch die Uebertragung der Gesetzgebungsgewalt im voraus gutgeheißenen Maßnahmen die Kriegszustandszeit rechtlich überdauern und gar eine unbeschränkte Dauer beanspruchen können. Die richtige Lösung ist in der besonnenen Auslegung der Bestimmungen zu suchen, die der Regierung die gesetzgeberische Funktion anvertraut haben. Das Gesetz vom 21. März 1915 können wir dabei außer acht lassen, da sämtliche auf seiner Grundlage erlassenen Vorschriften schon vor dem

Ablauf der Kriegszustandszeit aufgehoben worden sind (auch das Gesetz selbst wurde früh genug, durch Gesetz vom 10. Mai 1918, Nr. 634, aufgehoben). Was das eigentliche Vollmachtsgesetz vom 22. Mai anbelangt, kann man sich freilich auf dessen Wortlaut nicht gründen, insoweit es die Regierung ermächtigt, „während des Krieges" Maßnahmen mit Gesetzeskraft zu treffen, denn dadurch wird der Zeitraum für den Erlaß der Maßnahmen, nicht die Gültigkeitsdauer derselben begrenzt. Eine nähere Betrachtung des Geistes der in Frage stehenden Bestimmung, insbesondere des Zweckmoments, erlaubt jedoch den Sinn derselben über den nackten Wortlaut hinaus besser zu erfassen. Die außerordentlichen, „im Falle des Krieges und während desselben" der Regierung erteilten Befugnisse beziehen sich nämlich offenbar ausschließlich und sämtlich auf ebenso außerordentliche Erfordernisse, die den Kriegszustand zur Voraussetzung haben. Ganz undenkbar ist es, daß das Parlament den ordentlichen Rechtsbestand des staatlichen Gemeinschaftslebens über die Dauer solcher außerordentlichen Erfordernisse habe preisgeben wollen. Hieraus erhellt, daß die gesetzlichen Maßnahmen der Regierung in sich selbst eine Dauerbegrenzung tragen, die gar nicht ausgesprochen zu werden braucht. Bei Maßnahmen also, die keine Feststellung eines Endtermins aufweisen, ist die Annahme durchaus gerechtfertigt, daß sie mit dem (gesetzlich festgestellten) Ablauf der Kriegszustandszeit ohne weiteres außer Kraft treten. Bei solchen Maßnahmen ferner, bei denen ein über dieselbe Zeit laufender Endtermin vorkommt, wird man in jedem einzelnen Falle zu untersuchen haben, ob die Sachlage zur Zeit ihres Erlasses wirklich eine dauernde Regulierung erheischte (da es unter Umständen wohl vorkommen kann, daß die vorläufige Regelung eines Gegenstandes als tatsächlich unmöglich oder als ganz unzweckmäßig sich erweist), und darnach ist die Entscheidung zu treffen, ob die in Frage stehenden Vorschriften, vom besonderen Gesichtspunkt der Dauer aus betrachtet, nunmehr als rechtlich begründet oder als rechtlich unbegründet sich herausstellen. Die Regierung selbst hat ja in mehreren Fällen ihre Ueberzeugung implicite darüber an den Tag kommen lassen, daß ihren Bestimmungen von Grund aus eine Dauerbegrenzung innewohne, indem sie dieselben öfters mit der Klausel „bis auf weitere Anordnung" versah (offenbar um die vorausgesehene, mit Rechtsnotwendigkeit eintretende Ungültigkeit abzuwenden), oder sie kurz vor der Erklärung des Ablaufs der Kriegszustandszeit in Dekretgesetze umwandelte.

5. Diese grundsätzliche Auffassung läßt natürlich die Frage auftauchen, ob die Zuständigkeit der Gerichte sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der besprochenen Bestimmungen erstrecke. Seit lange her war es nämlich herrschende Maxime geworden, daß bei Uebertragung der gesetzgeberischen Funktion an die Regierung das Parlament einzig und allein zu erkennen befugt sei, ob die in Ausübung dieser außerordentlichen Gewalt handelnde Regierung die Schranken der Delegation beobachtet habe. Mit Freuden zeichne ich hier eine bedeutende Reaktion gegen diesen ungerechtfertigten und unheilvollen Grundsatz auf. Zwar hat der Kassationshof in Palermo in seinem Urteil vom 13. November 1920 (siehe Foro siciliano, 1920, S. 276) die alte Maxime noch aufrechterhalten, indem er dahin erkannte, daß die richterliche Behörde nicht zuständig sei zur Untersuchung der Frage, ob die auf Grund des Vollmachtgesetzes von der Regierung erlassenen Vorschriften im einzelnen Falle irgendwie in Beziehung mit der Kriegsnotwendigkeit stünden: die der Regierung übertragene Gewalt sei nämlich einer jeden rechtlichen Kontrolle entzogen (die politische Kontrolle sei ausschließlich zulässig); dagegen hat es aber das Kriegs- und Marine-Obergericht (Tribunale supremo di guerra e marina) rund und glatt

ausgesprochen, daß die auf dem Vollmachtgesetz fußenden Dekrete in Ausübung einer nicht unbeschränkten Delegation der Gesetzgebungsgewalt erlassen sind und folglich der Richter bei Anwendung derselben in jedem Falle untersuchen muß, ob die Schranken der Delegation beobachtet worden sind (Urteil vom 16. März 1917; siehe La Cassazione Unica [Strafsachen], Bd. XXVIII, S. 879). In merklich ähnlichem Sinne hat sich der Kassationshof in Turin im Urteil vom 3. Dezember 1918 (siehe Foro ital., 1919, S. 146) ausgesprochen, woselbst der Punkt klargestellt wird, daß eine innerhalb dieser Grenzen sich betätigende Kontrolle nicht den Gesetzgebungs-, sondern den Regierungsakt betrifft, der zweifelsohne der gerichtlichen Untersuchung nicht entzogen werden kann. Noch energischer greift aber das Urteil des Appellhofes in Genua vom 13. Juni 1919 (siehe Foro ital., 1919, S. 1113) die Sache an. Hier wird geradezu der außerordentliche Gesetzgebungsakt der Regierung als einer „untergeordneten Gesetzgebungsart" angehörend charakterisiert. Demzufolge steht es dem Richter zu, darüber zu wachen, daß das höhere (übergeordnete) Gesetz beobachtet wird. Der Richter kann zwar nicht darüber befinden, ob die Regierung die ihr anvertraute Gewalt sachlich gut, zweckmäßig usw. gehandhabt hat (hier — aber auch ausschließlich hier — waltet einzig und allein die politische Kontrolle); er muß aber darüber erkennen, ob die von der Regierung getroffenen Maßnahmen einem der im Delegationsgesetz bestimmten Zwecke irgendwie entsprechen; widrigenfalls er die Maßnahme nicht billigen, nicht als Gesetz anwenden darf. Ist es auch unbestreitbar, daß in verflossenen Zeiten die Regierung die ausnahmsweise ihr übertragene gesetzgeberische Gewalt mit äußerster Dreistigkeit erfolgreich gehandhabt hat, so ist wahrlich daraus keine Rechtfertigung weiterer Uebertretungen zu folgern. — Dieser richtigen Anschauung, der sich nunmehr auch die Doktrin anzunähern scheint (siehe besonders Galgano), ist unumwunden Lob zu sprechen.

6. (C.) Der jetzt in Betracht kommende Gegenstand der Dekretgesetze erheischt eine ausführliche, eingehende Darstellung, da wir es hier mit der wesentlichsten Kernfrage unseres Verfassungsrechtslebens zu tun haben; was glücklicherweise nunmehr allseitig anerkannt wird und auch öfters von unseren ansehnlichsten Staatsmännern (auch Staatsrechtslehrern), wie wir sehen werden, aufs entschiedenste betont worden ist. Mit der Erledigung dieser Frage steht und fällt nichts weniger als die eigentliche Regierungsform unseres Gemeinwesens, die wirkliche Grundlage unseres staatsrechtlichen Systems.

Dekretgesetze wurden, wie man sich denken kann, während der Kriegszeit und der unmittelbar darauffolgenden Periode öfters denn je erlassen, und zwar durchaus nicht immer — man kann wohl sagen auch nicht in den meisten Fällen — unter dem Drange einer zwingenden Notwendigkeit. In diesen letzten Jahren sind sie so unglaublich häufig geworden, daß man sie wohl ohne Uebertreibung als eine ganz und gar übliche Erscheinung unseres Verfassungslebens im Gebiete der Rechtssetzung bezeichnen kann. Während in den Jahren 1898 bis 1914 die Zahl der Dekretgesetze nicht über 30 stieg, schwoll sie in den Jahren 1915 bis 1921 bis über 2800 an! Und in der kurzen Periode des ersten Viertels des laufenden Jahres ist sie schon bis auf 120 gestiegen. Die Schuld dafür trägt in der Tat die Regierung nicht allein. Mehr als einmal wurde gerade seitens der Regierung das Unersprießliche dieser Sachlage bedauert; leider kann aber niemand sich der Wahrnehmung entziehen, daß das Parlament zur Verrichtung der gesetzgeberischen Arbeit sich immer und immer unfähiger erweist; nicht nur weil es die in steigendem Maße notwendigen technischen Kenntnisse in mehreren Fällen durchaus nicht besitzt, sondern ganz besonders deshalb, weil seine Beratungen immer mehr der leeren Tagespolitik gewidmet sind, und weil selbst die an und für sich durch und

durch sachlichen Gesetzgebungsfragen zur unfruchtbarsten politischen Polemik Anlaß geben. Dabei wird die Regierung natürlich durch die Umstände genötigt — oder doch ermuntert —, das einzig und allein wirksame Werkzeug des Dekretgesetzes so oft als es die Erfordernisse des Gemeinschaftslebens erheischen — und leider auch weit öfter! — zu handhaben; um so mehr, als die Gerichte bereitwillig die Hand dazu geboten haben.

7. Zu wiederholten Malen haben die Gerichtsbehörden die Rechtmäßigkeit der Dekretgesetze prinzipiell anerkannt, und zwar nicht nur auf Grund des berüchtigten Satzes, daß „die Notwendigkeit als höchster Rechtsgrund gilt" (siehe Jahrbuch, IV. Bd., S. 555), sondern auch noch auf Grund einer angeblichen gewohnheitsrechtlichen Maxime. Dieses Motiv spielt fast in sämtlichen jüngst gefällten Erkenntnissen eine überwiegende Rolle (zuletzt in einem Urteil des Gerichtshofs in Rom vom 14. Februar 1922, dessen Auseinandersetzungen in einem weiteren Urteil desselben Gerichtshofes vom 22. April wiederholt worden sind; siehe La Società per azioni, Bd. XII, S. 127), wobei offenbar eine nackte Praxis mit dem Gewohnheitsrecht verwechselt und überdies die ansehnlichste Doktrin ganz außer acht gelassen wird, die es aufs bestimmteste ausschließt, daß in unserer Rechtsordnung die Gewohnheit als selbständige Rechtsquelle Platz finde (siehe besonders Ranelletti). Sehr charakteristisch und interessant ist in dieser Richtung das Erkenntnis des Kassationshofes in Rom (vereinigte Abteilungen) vom 10. Juni 1918 (siehe Foro ital., 1918, S. 625), woselbst „die in der 70jährigen Anwendung unserer Verfassungsurkunde beständig befolgte Praxis" angerufen wird, um daraus zu folgern, daß die Klausel der Vorlegung vor das Parlament zur Umwandlung in Gesetze den Dringlichkeitsdekreten den Charakter einer rechtmäßigen Vorwegnahme der Ausübung der ordentlichen gesetzgeberischen Funktion des Parlaments verleiht. Das Parlament wird nachträglich den von dieser außerordentlichen Gewalt gemachten Gebrauch billigen oder mißbilligen; in der Zwischenzeit kann aber den solcherweise erlassenen Bestimmungen die Gesetzeskraft nicht abgesprochen werden.

Merkwürdigerweise hat diese sonderbare Anschauung einen tüchtigen Juristen irregeführt, der in einem bedeutenden Werke über die allgemeinen Privatrechtslehren (siehe F. Ferrara, „Trattato di dir. civile", I. Bd., Roma, Athenaeum, 1921, und meine Besprechung in der Riv. internaz. di Filosofia del dir., 1921, S. 68 und 269) neuerdings die Dekretgesetze als „potentielle, in Erwartung der aufgeschobenen Genehmigung erlassene Gesetze" definiert, die angeblich aus dem Grunde als rechtskräftig angesehen werden sollten, daß die Regierung als eine Art gestor negotii für das Parlament gehandelt habe, und die Präsumption für die Rechtmäßigkeit der vorgenommenen Handlung und folglich für die nachträgliche Ratifikation bestehe. Dieses bunte Durcheinander politischer Erwägungen und ganz willkürlich herbeigezogener privatrechtlicher Grundsätze und Einrichtungen (wobei der Verfasser auch zwei nicht allzusehr bedeutsame Schriften von Crosa[1]) und von Degli Oechi[2]) sehr wahrscheinlich benutzt hat) braucht in der Tat nicht näher erörtert zu werden.

Das angeführte Erkenntnis des Kassationshofes fand später eine volle Bestätigung im Urteil des Gerichtshofes für Wasserrechtssachen[3]) in Florenz vom 24. Januar 1921 (siehe

1) „La competenza regia nel dir. italiano", Torino 1916, S. 97, wo geradezu von einer Resolutivbedingung die Rede ist.
2) „Lo stato di necessitá nel dir. publico e le ordinanze d'urgenza", Milano 1919, wo die negotiorum-gestio zur Hilfe gezogen wird.
3) Von diesen besonderen, jüngst eingesetzten Gerichten wird später noch die Rede sein.

Foro ital., 1921, S. 319), wo die Behauptung aufgestellt wird, daß gegen den Wortlaut der Verfassungsurkunde eine Gewohnheitsnorm entstanden ist, die die Regierung befähigt, die gesetzgebende Funktion in Ansehung wichtiger und dringender staatlicher Interessen vorwegzunehmen, so daß dieselbe hier nicht nur ein Recht, sondern eine zwingende Pflicht ausübt. Natürlich soll es weiter „durchaus einleuchtend“ sein, daß über die „wesentlich politische Frage“ des wirklichen Bestehens der Dringlichkeit das Parlament einzig und allein zu befinden hat. — In demselben Sinne sind noch die Urteile des Appellhofes in Venedig vom 22. Juni 1915 (siehe Riv. di dir. e procedura penale, 1915, II. Teil, S. 449), des Kassationshofes in Rom (I. Abteilung für Stafsachen) vom 9. September 1915 (in Foro ital., 1916, II. Teil, S. 18) und desselben Kassationshofes (Zivilsachen) vom 26. Februar 1916 (siehe Giurisprudenza ital., 1916, S. 359) zu erwähnen.

Sehr bedeutende Symptome einer entschiedenen Reaktion kommen aber, Gott sei Dank, auch vor, wenn auch der richtige Weg nur ausnahmsweise zuversichtlich eingeschlagen wird.

Am 12. Juni 1921 hat ein Urteil des Kriegs- und Marine-Obergerichts (siehe Foro ital., II. Teil, S. 467) den Satz aufgestellt, daß Dekretgesetze, die als „einfache Normalakte“ der Regierung erscheinen, unter die gerichtliche Kontrolle fallen. Stellen sie sich dagegen als außerordentliche, in Anschauung einer öffentlichen Notwendigkeit erlassene Gesetzgebungsakte dar, so sind sie für die Gerichte bindend, „falls dieselben nicht das Fehlen der Bedingungen der Notwendigkeit und Dringlichkeit konstatieren“. Dieses höchstwichtige Prinzip der Rechtmäßigkeit der gerichtlichen Kontrolle hat neuerdings der Kassationshof in Rom (vereinigte Abteilungen) im Erkenntnis vom 24. Januar 1922 (siehe Giurisprud. ital., S. 65), seine bisherige Rechtsprechung von Grund aus umwandelnd [1]), angenommen. Hier heißt es, daß die richterlichen Behörden ein Dekretgesetz nicht anzuwenden haben, wenn die Vorlegung desselben vor das Parlament zur Umwandlung in ein Gesetz nicht wirklich stattgefunden hat; wenn es weiter eine durch ein kurz vorher erlassenes Gesetz veranstaltete Einrichtung schon wieder abändern will, zumal in ruhigen Zeiten und ohne daß außerordentliche Umstände vorkommen; zuletzt noch, wenn es kurz vor der Einberufung des Parlaments erlassen ist, was offenbar den Umstand der Dringlichkeit ausschließt. Diese überraschenden, ganz neuen Aeußerungen der höchsten richterlichen Behörde begleitet die Redaktion der Giurisprudenza italiana (an deren Spitze der höchste Magistrat des Königreichs steht) mit einer Anmerkung, worin die sonderbare Ansicht ausgesprochen ist, daß die parlamentarische Kontrolle zur Wahrung der Bürgerrechte wohl ausreichend sein konnte in einer Zeit, als Dekretgesetze wirklich nur ausnahmsweise, in Angesicht außerordentlicher Umstände und äußerst spärlich erlassen wurden; seitdem sie sich aber ins Unendliche vervielfältigt haben, und zur Gewohnheit angewachsen sind, so daß diese Kontrolle faktisch beinahe unmöglich und rechtlich vielleicht illusorisch geworden ist, ziemt es der richterlichen Behörde — ohne sich an die Stelle des Parlaments zu setzen —, sich daran zu erinnern, daß sie unter den höchsten Gewalten des Staates zur Wahrung der Rechte der einzelnen und zur Verteidigung derselben gegen einen jeden ungerechten Angriff besonders berufen ist. — Dies ist in der Tat sehr schön

1) Daß es sich nicht um einen vorübergehenden Meinungswechsel handelt, steht außer Zweifel. Ein ganz entschiedener Wink in derselben Richtung findet sich schon wieder im Urteil desselben Kassationshofes vom 31. Januar 1922 vor (siehe Giurispr. ital., 1922, S. 103). Hier wird besonders die Errichtung neuer Gerichtsbarkeiten verworfen, wenn sie zur Aburteilung von Streitfällen als zuständig anerkannt sein sollen, die schon vor die ordentlichen Gerichte gebracht wurden und noch nicht endgültig erledigt sind.

gesagt; schwerlich wird aber ein Jurist sich davon überzeugen können, daß die Pflicht der Gerichte, das angegriffene Recht des einzelnen zu verteidigen, nur mit der ins Unendliche laufenden Vervielfältigung der Angriffe und mit der Versagung anderweitiger sehr zweifelhafter Schutzmittel entstehe. Ziemlich hinkend ist auch die Ansicht des Kassationshofes selbst, wonach nur das offenbare Fehlen des Dringlichkeitsumstandes das Einschreiten des Richters rechtfertigen sollte. Das heißt soviel als den Schutz des Rechts von dem mehr oder weniger fein erkünstelten Vorwand der Regierung bei der Vornahme einer rechtswidrigen Handlung abhängig machen. Wie leicht fällt man ins Ungereimte, wenn man den richtigen Weg anzutreten sich nicht getraut!

Von diesen ziemlich ärmlichen Versuchen, das allzu lang und arg bloßgestellte Ansehen der richterlichen Gewalt so oder so zu retten, hebt sich glänzend das Urteil des Gerichtshofes in Ferrara vom 20. Oktober 1921 ab (siehe Foro ital., 1922, S. 30). Dasselbe geht schnurgerade auf den Kern der Sache los. Ist man darüber einig — so heißt es da —, daß die Verfassungsurkunde der Exekutive die Ausübung der gesetzgeberischen Gewalt verbietet, so kann sie dieselbe in keinem Falle sich anmaßen, so drückend die Notwendigkeit, so unabweislich die Anforderungen der salus publica auch erscheinen mögen. Nimmt es dennoch die Regierung auf sich, die Gesetzgebungsgewalt vorwegzunehmen, so kann sie selbstverständlich nur vom Parlament zur Rechenschaft gezogen werden; die richterlichen Behörden können aber inzwischen durchaus nicht als Gesetz anwenden, was kein Gesetz ist. Man denke sich nur, was für einen unglückseligen Eindruck es auf das Rechtsbewußtsein der Staatsbürger machen würde, wenn in der Folge das Parlament den Akt der Regierung nicht billigen sollte und die darauf gegründeten richterlichen Erkenntnisse zunichte gemacht wären! Die Gerichte gehen ganz bestimmt nicht über die Grenze ihrer Befugnis, wenn sie in den einzelnen ihnen unterbreiteten Fällen die Gesetzeskraft einer Vorschrift aberkennen, die wirklich kein Gesetz ist. Damit üben sie die ihnen eigene jurisdiktionelle Schutzfunktion aus und bestätigen und kräftigen wohl auch in verhängnisvollen Zeiten die Ehrfurcht vor dem Verfassungsgesetz, das im Repräsentativsystem die wesentliche Grundlage der fortschrittlichen politischen, rechtlichen und ethischen Entwicklung darstellt. — Keine gerichtliche Entscheidung hat je die Frage so reinklar und mit solcher Erhabenheit gelöst. Möge diese vortreffliche Erkenntnis als Muster wirken und dem ängstlichen Herumtappen der Jurisprudenz ein Ende bereiten.

Als Kuriosum mag hier noch ein Urteil des Amtsgerichts von Varzi vom 19. November 1921 (siehe Foro ital., 1922, II. Teil, S. 110) erwähnt werden, worin auf Grund des salus reipublicae-Prinzips und obendrein auch noch des Gewohnheitsrechts die Verfassungsmäßigkeit des Dekretgesetzes anerkannt, aber zugleich behauptet wird, daß dasselbe doch nicht eine jede nur denkbare rechtliche Monstrosität ins Leben rufen kann. Kommt dies vor, so kann den Gerichten die Anwendungspflicht nicht zugemutet werden, widrigenfalls sie der Exekutive untertänig gemacht würden, womit die Teilung der Gewalten, d. h. die höchste Gewähr der Bürgerrechte, in Rauch aufgehen würde. Da im gegebenen Falle ein Dekretgesetz neue Strafbestimmungen mit rückwirkender Kraft aufgestellt hatte, so lautet das Erkenntnis den dargestellten Grundsätzen zufolge dahin, daß die neuen Strafbestimmungen wohl anzuwenden, die rückwirkende Kraft aber als eine wider das Naturrecht laufende Maßnahme zu ignorieren sei! Womit man zu der ganz verwirrenden Schlußfolgerung kommt, daß die richterliche Behörde auf eine Prüfung hin, inwieweit ein von Grund aus verfassungswidriger, angeblicher Gesetzgebungsakt die philosophischen Rechtsanschauungen des einen

oder des anderen ihrer Mitglieder verletzt, dasselbe anwenden muß oder nicht. Es ist dies wohl ein überaus drastisches Beispiel dafür, wozu man sich verleiten lassen kann, wenn man eine widerrechtliche Praxis, so gut es gehen kann, mit dem gesunden Rechtsbewußtsein in gezwungenen Einklang bringen will [1]).

8. Die Doktrin hat — Cerciellos bescheidenen, aber sehr lobenswerten Aufsatz ausgenommen (siehe Literatur, 3, B) — den Gegenstand in den letzten Jahren nicht wieder vereinzelt und gründlich behandelt [2]). In der Tat ist er auch nach der hochbedeutenden wissenschaftlichen Tätigkeit, die ich im II. Bande dieses Jahrbuches dargestellt habe (S. 279 ff.), so gut wie erschöpft. — Nochmals als Kuriosum mag hier in aller Kürze die ganz eigenartige Ansicht angeführt werden, die jüngst E. Tommasone in der Rivista di politica economica (1922, S. 15) vertreten hat. Diese Ansicht gipfelt in der Behauptung, daß der König die Dekretgesetze nicht als Hauptorgan der Exekutive, sondern als Hauptorgan der gesetzgeberischen Gewalt erläßt. Im Kreise der Gesetzgebungsorgane sitzt der König als primus inter pares; ihm steht die höchste Leitung und Regelung der Gesetzgebungsarbeit zu; durch ihn wird diese mehreren Faktoren anvertraute Arbeit in einem einheitlichen Willensakt zusammengeschlossen; die zwischen diesen Faktoren sich entwickelnden Verhältnisse sind weiter nichts als „interna corporis". Hat nun der König eine staatliche Angelegenheit zu bemeistern, die die öffentliche Beratung nicht verträgt oder die sofortig wirksame rechtsabändernde Maßnahmen erheischt, so kann ihm als Oberhaupt der Legislative die Befugnis nicht abgesprochen werden, das Gesetzgebungsverfahren in der Weise abzuändern, daß er an Stelle des Parlaments vorläufig dessen Vertrauensträger, das Kabinett, treten läßt. Nachträglich wird es das Parlament selbst, auf Grund politischer Erwägungen aussprechen, ob die Sachlage wirklich ein solches außerordentliches Gesetzgebungsverfahren mit gebietender Notwendigkeit erheischte; ein wirkliches Gesetz ist aber inzwischen durch die Betätigung eines wirklichen Gesetzgebungsorgans zustandegekommen, und die Gerichte müssen es anwenden. Ja die sog. Umwandlung des Dekretgesetzes in ein Gesetz trägt diesen Namen ganz unberechtigterweise. Die Anteilnahme des Parlaments an der Gesetzgebungsarbeit hat schon mittelbar durch das Kabinett stattgefunden und der also vervollständigte Akt braucht keiner Umwandlung unterworfen zu werden. Tritt aber der Fall ein, daß das Parlament die an seiner Stelle abgegebene Zustimmung des Kabinetts als eine irrige Kundgebung oder Auslegung seines eigenen Willens ansieht, so kann es das auf mittelbarem Wege zustandegekommene Gesetz nur durch eine neue unmittelbare gesetzgeberische Willenserklärung aufheben. — Diese äußerst sonderbare und m. E. von Grund aus verfehlte Konstruktion ist besonders darum von erheblicher Bedeutung, weil sie merkwürdigerweise in einem vielleicht noch sonderbareren Erkenntnis des Kassationshofes in Rom (vereinigte Abteilungen) vom 19. Januar 1922 (siehe Giurispr. ital., 1922, S. 69) eine Stütze findet. Dieses Erkenntnis stellt die Theorie auf, daß im Falle der gesetzlichen

---

1) Nicht viel vernünftiger klingt das Urteil des Appellhofes in Bologna vom 15. Dezember 1921 (siehe Foro ital., 1922, II. Teil, S. 90—91), das die Dekretgesetze als eine „in unser öffentliches Recht hineingebrachte faktische Erscheinung" definiert und dieselbe darum der gerichtlichen Kontrolle entzogen wissen will, weil das Parlament sie in Thesi nicht aberkannt und meistens deren Anwendung auch ratifiziert hat. Als ob der Richter sich darum bekümmern sollte, was für eine Aufnahme eine „faktische Erscheinung" bei den politischen Versammlungen findet!

2) Erwähnungswert ist ein kurzer, aber sehr scharfsinniger Aufsatz von V. Vaturi in der Zeitschrift La Società per azioni, XII. Bd. (1922), S. 107. Die Verfassungswidrigkeit eines neue Strafbestimmungen enthaltenden Dekretgesetzes wird hier sehr geschickt klargestellt.

Delegation der gesetzgebenden Gewalt an die Regierung, diese Delegation nur den dem Parlament zustehenden Anteil an dieser Gewalt betrifft, indem die Mitwirkung des Parlaments durch die Mitwirkung des Kabinetts ersetzt wird. Unangetastet bleibt dagegen der Anteil des Königs (Sanktion und Promulgation), der gegebenenfalls ausschließlich durch seinen Stellvertreter gehandhabt, nie und nimmer aber irgendeinem Organ der Regierung delegiert werden kann. Der König, dem allein, laut Art. 7 der Verfassungsurkunde, die Sanktion und die Promulgation der Gesetze zusteht, behält diese Momente der gesetzgeberischen Tätigkeit als Faktor dieser Tätigkeit auch im Falle der Delegation; folglich wurden auch die auf Grund des Vollmachtgesetzes vom 22. Mai 1915 erlassenen Akte vom König (oder von seinem Stellvertreter) sanktioniert und promulgiert, nach erfolgter Beratung des Kabinetts, die an die Stelle der Parlamentsberatung trat. — Auf diese wunderliche Theorie hat Tommasone ganz folgerichtig seine Konstruktion aufgebaut. Sind nämlich die delegierten Gesetzgebungsakte nicht Akte der Exekutive, sondern der in einer vörläufig abgeänderten Gestalt handelnden Legislative, so haben offenbar auch die auf Grund einer vorweggenommenen Gesetzgebungsgewalt ergangenen Akte (Dekretgesetze) keinen anderen Charakter; die Gestaltungsänderung der Legislative kann ja in diesem Falle ebensogut fingiert werden wie in jenem, wenn sie auch hier durch den Willen des Königs, dort durch den Willen des Parlaments herbeigeführt wird. Findet im ersten Falle nichts weiter als eine Substitution des Parlaments durch das Kabinett statt, so bewährt sich dies selbstverständlich auch im zweiten Falle; die Frage, wie die Substitution erfolgt ist, gehört gar nicht zur Sache; auf das ob, nicht auf das wie der Substitution kommt es hier an. — Doch die vom Kassationshof aufgestellte Theorie ist ganz und gar verkehrt und mit ihr fallen auch die daraus gezogenen Folgerungen. Die in Frage stehende Delegation erfolgt durch Gesetz, d. h. durch einen Akt der gesamten Legislative, die dadurch ja nicht einen Teil seiner selbst (das Parlament) um dessen Anteilnahme an der Gesetzgebungsarbeit bringt, sondern diese Arbeit in toto — in einem gegebenen zeitlichen oder sachlichen Umfange — der Regierung überträgt. Die Substitution des Parlaments durch das Kabinett ist eine politisch vielleicht annehmbare Anschauung, aber ein rechtliches Unding, wovon das Delegationsgesetz nichts weiß; dasselbe spricht es ja rund und klar aus, daß es die Regierung ermächtigt, Vorschriften mit Gesetzeskraft zu erlassen, was durchaus nichts mit einer erdichteten Befähigung des Kabinetts an Stelle des Parlaments zu fungieren und ebensowenig mit einer vermeintlichen, diesem solcherweise zusammengesetzten außerordentlichen Organ verliehenen Ermächtigung zu tun hat, wirkliche Gesetzgebungsakte zutage zu fördern. Wären es wirkliche Gesetzgebungsakte, so würde es ganz überflüssig sein, ihnen ausdrücklich Gesetzeskraft beizulegen; hievon ist im Delegationsgesetz eben darum die Rede, weil es sich um Regierungs-, nicht eigentlich um Gesetzgebungsakte handelt. Solche Akte, sei es daß Gesetzeskraft ihnen beigelegt worden (sog. delegierte Gesetze) oder nicht (Dekretgesetze), hat weder der König noch sein Stellvertreter jemals in dem Sinne sanktioniert und promulgiert, der diesen Ausdrücken beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in der üblichen Lehrsprache und in wohlbekannten Satzungen des positiven öffentlichen Rechts beigelegt wird; sie wurden immer wie sämtliche sonstige Dekrete erlassen, nach Anhörung des Ministerrats bei wichtigen Gegenständen, wie es sonst üblich ist und unter Berufung auf das Vollmachtgesetz bei der Ausübung einer delegierten oder mit beigelegter Klausel der Vorlegung vor das Parlament bei der Ausübung einer vorweggenommenen Gewalt. Man mag nun solche Akte bezeichnen

wie man will, außerordentliche Gesetze, delegierte Gesetzgebungsakte, Dekretgesetze und was noch mehr, sie sind und bleiben doch eigentlich weiter nichts als Akte der Exekutive, die wohl in irgendeiner, mehr oder minder unkorrekten Weise mit besonderer Wirkungskraft ausgestattet werden können, die aber jedenfalls der König immer als Organ der Exekutivgewalt, mit nichten als Oberhaupt des zusammengesetzten Gesetzgebungsorgans erläßt. Daß man diese Lehrsätze des modernen Verfassungsrechts gegen gänzlich unbegründete Auffassungen und Behauptungen aufrecht zu erhalten sich gezwungen sieht, ist ein trauriges Symptom der Verwirrung, die unsere unruhigen Zeitverhältnisse in die Gedankenwelt gebracht haben.

9. In den parlamentarischen Kreisen hat jedoch, Gott sei Dank, diese Gedankenverwirrung die Ueberhand nie und nimmer gewonnen. So wahr es ist, daß das Parlament durch seine wachsende Unfähigkeit zur ernsthaften, fruchtbaren gesetzgeberischen Arbeit um vieles dazu beigetragen hat, das Ueberfluten der Dekretgesetze als eine unabwendbare Notwendigkeit erscheinen zu lassen, und daß es dem Uebel mit schwachem und unbeständigem Entschlusse entgegengetreten ist, so wahr ist es auch, daß es weder in Gesamtäußerungen noch in den Offenbarungen seiner einzelnen ansehnlichsten Mitglieder das System der Dekretgesetze je im allgemeinen und in unzweideutiger Weise gebilligt hat. Freilich wurde kein Antrag auf Verwandlung eines Dekretgesetzes in ein Gesetz je aus verfassungsrechtlichen Rücksichten zurückgewiesen und öfters wurden solche Anträge bedenkungslos quasi massenhaft angenommen; in mehr als einem Falle wurden aber auch an diesem oder jenem Dekret wesentliche Abänderungen vorgenommen und öfters erneuerten sich die Aeußerungen der entschiedensten Mißbilligung der verfassungswidrigen Praxis. Eine sorgfältige Auslese dieser Fälle und Aeußerungen hat Cerciello, §§ 13, 14, zusammengestellt. Jüngst sind wieder mehrere Aeußerungen in demselben Sinne, sowohl im Senat als in der Deputiertenkammer gefallen, besonders in betreff finanzieller und polizeirechtlicher Maßnahmen; z. B. in der am 21. März 1922 in der Deputiertenkammer sich abgespielten Debatte. Des zweideutigen Endergebnisses ungeachtet kam im Laufe derselben eine recht kräftige allgemeine Mißbilligung der Dekretgesetze an den Tag. Ganz besonders bemerkenswert ist weiter ein der Deputiertenkammer jüngst eingereichter Bericht des hervorragenden Parlamentariers und Staatsrechtslehrers A. Codacci Pisanelli, der einst der Praxis der Dekretgesetze nicht ganz abgeneigt war und auch eine theoretische Rechtfertigung derselben versucht hatte (siehe Jahrbuch II, S. 279 a. E.). Am 25. März hatte die Kammer einem besonders dazu eingesetzten Ausschuß die Aufgabe anvertraut, sämtliche nun einmal wegen des Zeitablaufs oder der Natur ihres Inhaltes als überholt zu betrachtende Dekretgesetze zusammenzustellen und eine zusammenfassende Beschlußfassung darüber der Versammlung vorzuschlagen. Als Berichterstatter dieses Ausschusses begleitet nun Codacci Pisanelli den Antrag, die 172 zusammengestellten Dekretgesetze „zur formellen Wiederherstellung der Legalität zu ratifizieren", mit der Mahnung, daß die Regierung sich dadurch nicht ermuntert sehen solle, weiterhin mit leichtem Herzen zu solchen — wenn auch allzuoft angewandten, doch im einheimischen Recht eine schwerlich erträgliche und gefahrvolle Anomalie darstellenden — Akten zu greifen. Daß die Verfassungsurkunde sie aufs deutlichste aberkennt und verbietet, setzt er sonnenklar auseinander; daß die Gerichte sich neuerdings in einzelnen Fällen auch entschlossen haben, sie als nicht anwendbar zu erkennen, zeigt er als eine hochbedeutende Offenbarung der sich verallgemeinernden Mißbilligung an und schließt mit dem Vorschlage, die Ratifikation mit einer Tagesordnung zu

begleiten, die es rund und klar ausspreche, daß man von der Regierung die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Parlaments bei der Ausübung der gesetzgebenden Funktion erwarte (siehe Atti parlamentari, Legisl. XXVI, Sess. 1921 bis 1922, Cam.-dei deput., Doc. A, Sed. del 31 maggio 1922). Der allgemeine Beifall, der diesen entschlossenen Aeußerungen in parlamentarischen und außerparlamentarischen Kreisen schon gezollt worden ist, bürgt dafür, daß wir es mit einer festen und gründlichen Wendung des Rechtsbewußtseins zu tun haben.

Bei alledem ist dennoch die Ueberzeugung in sehr weiten Kreisen durchgedrungen, daß man dem Uebel weit praktischer durch eine strenge Einengung als durch eine vergeblich versuchte Ausrottung der mißbilligten Praxis begegnen könne. In dieser Richtung ist ein wichtiger Gesetzentwurf zu erwähnen (siehe Atti parlam., Senato, Legislat. XXVI, sess. I. Doc. n. 345), der, von einer starken Senatorengruppe eingereicht (die Vorlage trägt 78 Unterschriften, an deren Spitze die des hochangesehenen Prof. Vittorio Scialoja steht), in der Sitzung vom 15. März vorberaten und von der Versammlung zur weiteren Beratung zugelassen wurde (bis auf heute — Ende Juni — ist noch keine Berichterstattung erfolgt). Nach dieser Vorlage ist ein Dekretgesetz, behufs Umwandlung in ein Gesetz, einer der beiden Kammern des Parlaments in der ersten seinem Datum nachfolgenden Sitzung einzureichen. Der Ausschuß der betreffenden Kammer, der über die Umwandlung zu berichten hat, wird vor allen Dingen untersuchen, ob eine dringende Notwendigkeit wirklich den Erlaß des Dekretgesetzes rechtfertigt; widrigenfalls wird er den Antrag stellen, daß das Dekretgesetz sofort seiner Wirkung verlustig erklärt und als ein einfacher Gesetzentwurf behandelt werde, worüber die Kammer unter Beobachtung des Dringlichkeitsverfahrens zu beschließen hat. Wird ein Umwandlungsantrag von einer Kammer angenommen, so muß das betreffende Dekretgesetz bei Nichtigkeitsandrohung binnen 3 Tagen der anderen Kammer (oder wenn dieselbe nicht versammelt ist, in deren nächsten Sitzung) vorgelegt werden. Das Dekretgesetz tritt jedenfalls außer Kraft, wenn eine jede Kammer binnen 6 Monaten vom Tage der Vorlegung ab dessen Umwandlung in ein Gesetz nicht beschließt. Dem Vorstande des Senates sowie der Deputiertenkammer muß der Rechnungshof nach erfolgter Registration (mit Vorbehalt) eines Dekretgesetzes dieselbe sofort mitteilen.

Eine weitere ungemein wichtige Offenbarung des festen Vorhabens, die rechtssetzende Tätigkeit wieder ins Geleis zu bringen, tritt uns zuletzt in den parlamentarischen Aeußerungen des Justizministers und hochangesehenen Staatsrechtslehrers Luigi Rossi entgegen. Schon seit beinahe 2 Jahren war das Parlament mit einer, die geschwindere gerichtliche Erledigung vieler Streitsachen durch die Anwendung des Mahnverfahrens bezweckende Gesetzvorlage beschäftigt. Am 16. Juli 1919 vom Justizminister Mortara eingereicht, war sie durch das Ende der XXIV. Legislaturperiode zu nichte gemacht worden. Am 10. Dezember 1919 wieder (und diesmal dem Senat) vorgelegt, wurde sie von der hohen Versammlung angenommen und der Abgeordnetenkammer unterbreitet, konnte aber nochmals nicht beizeiten beraten werden. Dem neuen Justizminister fehlte es nicht an Ermunterungen, die vom Senat mit großem Beifall schon angenommene Vorlage im Wege des Dekretgesetzes in Wirkung zu setzen, wie er selbst in den Motiven des neueingereichten Gesetzentwurfs erklärt (siehe Atti parlam., Camera dei deputati, Legislat. XXVI, Sess. 1921/22, Doc. n. 1441). Davon wollte er aber nichts wissen und zog es vor, den verfassungsmäßigen Weg nochmals zu beschreiten. Dabei sprach er es aber rund aus, daß eine zuverlässige Rückkehr zur rechtmäßigen Praxis beim Gesetzgebungsverfahren nur dann zu erwarten sei, wenn

man Mittel und Wege finden könne, den Schwierigkeiten vorzubeugen, die aus der nur allzuoft sich herausstellenden Unmöglichkeit der parlamentarischen Versammlungen, eine technische Detaildebatte erfolgreich vorzunehmen entstehen. Von dieser unzweifelhaft ganz richtigen Anschauung ausgehend schlug er nun als regelmäßiges Hilfsmittel die Handhabung des Systems vor, das man ordentlicherweise nur für die Beratung der Gesetzbücher und ganz ausnahmsweise auch anderweitiger reichhaltiger und verwickelter Gesetzestexte bei uns angewendet hat. Dem Parlament wird nämlich der betreffende Text zur allgemeinen Beurteilung der leitenden Grundsätze und der wesentlichen Grundlinien unterbreitet. Nur hierüber erfolgt eine Beratung und Beschlußfassung; des weiteren wird die Regierung ermächtigt, unter Beobachtung der in den parlamentarischen Verhandlungen zum Ausdruck gekommenen Wünsche und Deutungen den endgültigen Text auszuarbeiten und als Gesetz zu verkündigen. Freilich wird dadurch die Anteilnahme der politischen Versammlungen an der Gesetzgebungsarbeit etwas verkürzt, das Wesentliche ist jedoch aufrechterhalten, und als unschätzbarer Vorteil ergibt sich aus dieser Einrichtung, daß die Regierung nicht mehr dazu verleitet ist, den unabwendbaren Erfordernissen des Gemeinschaftslebens durch die unheilvolle Maßnahme des Dekretgesetzes so oft Genüge zu tun, als die verzweifelnde Länge des regelmäßigen parlamentarischen Verfahrens eine Entschuldigung dafür bietet. Das Dekretgesetz ist besonders darum ein Unfug — der gepriesene, einsichtsvolle Staatsmann hat es in seinen Reden unumwunden ausgesprochen —, weil es für die Verwaltung eine Versuchung darstellt, sich leichthin von den Fesseln gesetzlicher Vorschriften zu befreien; wodurch eine der ältesten und am schwersten erkämpften verfassungsmäßigen Garantien verloren geht, nämlich der Grundsatz, daß die Exekutive weder das Gesetz aufheben noch von der Beobachtung desselben sich entfernen darf. Dazu kommt, daß das Dekretgesetz öfters eine plötzliche Rechtssetzung darstellt, die gegen das wesentliche Prinzip der modernen Gesetzgebung stößt, das dahin lautet, daß die zu erlassenden Normen im sozialen Bewußtsein schon Eingang gefunden haben müssen. Als höchst heilbringend ist also ein Gesetzgebungsverfahren zu erachten, das die praktische Möglichkeit der parlamentarischen Beratung eines jeden, auch so durch und durch technischen und eine baldige Erledigung erheischenden Gesetzesvorschlags erzeugt und dadurch in sehr zahlreichen Fällen die Notwendigkeit der Dekretgesetze beseitigt (siehe Atti parlam., Legisl. XXVI, Sess. I. Cam. dei deputati, Discussioni, S. 4413/14 und 5169/70). Diese tiefsinnigen Betrachtungen und praktisch sehr nutzbaren Vorschläge des ausgezeichneten Staatsmannes hat die Abgeordnetenkammer ganz gut aufgenommen; der Gesetzentwurf über das Mahnverfahren wurde eben in der Weise beraten, wie er es riet und in einer einzigen Sitzung konnte schon die Verhandlung erledigt und die Annahme beschlossen werden. Nicht weniger glücklich hat sich die Sache auch im Senat abgespielt.

Inwieweit nun diese oder ähnliche Maßnahmen sich zur Abschaffung oder doch zur Linderung des beklagten Uebels als geeignet herausstellen werden, wollen und müssen wir dahingestellt lassen. Wirksam wird hoffentlich jedenfalls der Drang der in so kräftiger und erhabener Weise wachgerufenen öffentlichen Meinung nach der Wiederherstellung einer gesunden politischen Lebensweise sein, als dessen höchste Offenbarungen ja schon die besprochenen Gesetzvorlagen und parlamentarischen Aeußerungen, sowie der obenerwähnte merkwürdige Wandel der Rechtssprechung unseres obersten Gerichtshofes anzusehen sind.

10. (D) Unter unmittelbarer oder auch mittelbarer Bezugnahme auf das Vollmachtgesetz hat hie und da die Regierung einen einzelnen Minister oder einen Unterstaatssekretär

oder auch andere Behörden ermächtigt, im Verordnungswege Maßnahmen zu treffen, die das bestehende Recht notwendigerweise verletzen mußten oder doch dasselbe schwerlich unberührt lassen konnten (z. B. Dekrete vom 8. Juli 1915, Nr. 1029, vom 13. Juni 1915, Nr. 899, Art. 7; vom 16. Juni 1916, Nr. 76, vom 3. Januar 1918, Nr. 49 usw.). Die in erregten Zeiten leider nur allzu leicht entstehende Gewöhnung an allerhand Uebergriffe gegen die geltenden Normen und Prinzipien hat meistens die Frage über die Gültigkeit solcher Maßnahmen, auch wenn sie offenbar Rechtsabänderungen oder Verletzung der Rechte der einzelnen mit sich zogen, nicht entstehen lassen. In einem bemerkenswerten Falle ist aber die Angelegenheit zur gerichtlichen Verhandlung in sämtlichen Instanzen gekommen, und nachdem der Gerichtshof in Rom die von seiten der Regierung erfolgte Uebertragung der außerordentlichen Gewalt gutgeheißen und der Appellhof sie als unzulässig erkannt hatte, entschied der Kassationshof (vereinigte Abteilungen) im schon besprochenen Urteil vom 19. Januar 1922, daß die Subdelegation der Gesetzgebungsgewalt unstatthaft ist. Obwohl, wie schon gesagt, die Auseinandersetzungen, worauf der Kassationshof seine Entscheidung hat gründen wollen, sich als durchaus unhaltbar herausstellen, ist das Endresultat doch ganz richtig. Unmöglich kann man nämlich die Regierung als befugt ansehen, die durchaus außerordentlicherweise ihr anvertraute Gesetzgebungsgewalt weiter zu delegieren. Der Satz „delegatus delegare non potest" ist kein leerer Schulsatz; er spricht die unbestreitbare rechtliche Wahrheit aus, daß da das Delegationsverhältnis sich auf das Vertrauen gründet, kein Delegierter den Sitz des Vertrauens verschieben kann, ohne aus den Schranken des Verhältnisses zu schreiten (siehe den trefflichen Aufsatz von Zanobini in Foro ital., 1922, S. 193). Daß dieser felsenfeste Grundsatz der allgemeinen Rechtslehre eine ganz besonders wesentliche Bedeutung in bezug auf öffentlich-rechtliche Verhältnisse hat, braucht wohl kaum betont zu werden.

11. (E) Zu manchen Fragen gibt die äußerst außerordentliche rechtsetzende Tätigkeit des Oberkommandos der Armee Anlaß, die mit der von der Regierung herrührenden, sich planlos summierend und kreuzend einen manchmal schier unlösbaren Wirrwarr erzeugt hat. Der gänzliche Mangel an einer Koordination der verschiedenen Bestimmungen, die nacheinander und öfters auch gleichzeitig denselben Gegenstand normiert haben, ist vom Kassationshof (Entscheidung in Strafsachen) am 13. Juli dargetan und bedauert worden (siehe La giustizia penale, XXII. Bd., S. 1234).

Von der der Regierung kraft Delegation zustehenden steckt sich diese rechtsetzende Tätigkeit des Oberkommandos teils räumlich, teils sachlich ab. Räumlich ist sie enger begrenzt, da sie nur im Umfange des als im Kriegszustande befindlich erklärten (oder des unter militärischer Okkupation stehenden) Gebietes, und auch hier konkurrierend mit der ebenbürtigen Gewalt der Regierung sich betätigen kann (selbstverständlich steht die Aufrechterhaltung des den Militärstrafvorschriften innewohnenden Personalitätsprinzips außer Frage; dies spricht z. B. ein Bann vom 5. März 1917 ausdrücklich aus). — Sachlich ist sie dagegen umfangreicher, da ihr Art. 251 des Strafgesetzbuches für das Heer auch nicht die im Vollmachtgesetz vorkommenden elastischen Schranken stellt. Daß die Militärbehörde durch Banne in Kriegszeiten nicht nur militärische, sondern auch ökonomische, soziale, die öffentliche Ordnung betreffende Gegenstände usw. normieren kann, wenn es der nach ihrem freien Ermessen beurteilte Zustand des ihrer Gewalt unterstellten Gebietes erheischt, hat z. B. der Appellhof in Venedig im Urteil vom 4. Juni 1919 (siehe Foro ital., 1919, II. Teil, S. 247) erkannt.

Die Banne des Oberkommandos sind meist in Verordnungsform ergangen; öfters sind sie aber auch — ohne Rücksicht auf die größere oder mindere Bedeutung des behandelten Gegenstandes — als Rundschreiben erschienen; z. B. Rundschreiben vom 17. Februar 1917, Nr. 99 479, vom 6. März 1917, Nr. 24 410, vom 10. April 1917, Nr. 36 260, vom 13. Mai 1917, Nr. 55 000, vom 15. Mai 1917, Nr. 44 250, vom 22. August 1918, Nr. 228 624, vom 8. Januar 1919, Nr. 03 126; wovon einige sich auf unbedeutende Gegenstände beziehen, andere auf hochwichtige, wie Zuständigkeitsbestimmungen, Sachverständigenberichte in Strafsachen, Aussetzung der Vollstreckung und Erlaß der Strafen usw. Daß die in dieser Form erlassenen Banne vollgültig und mit derselben Gesetzkraft ausgestattet sind, wie die anderen, hat der Kassationshof (Entscheidung in Strafsachen) schon längst im Urteil vom 19.—22. August 1898 (siehe La Corte suprema, 1898, S. 577) anerkannt.

Ueber die Verkündigungsform der Banne enthält Art. 251 des Strafgesetzbuches für das Heer nicht ein einziges Wort. Daß die Verkündigung in einer jeden, den Erfordernissen der Umstände eines jeden einzelnen Falles entsprechenden Form und Weise erfolgen kann, ist herrschende Ansicht. Ein Erkenntnis des Kriegs- und Marine-Obergerichts vom 10. Oktober 1918 (siehe La giustizia penale, 1919, S. 824) nimmt auf den „öffentlichen Anschlag oder ein jedes anderweitiges zur Kundmachung geeignetes Mittel" Bezug (siehe auch die Erkenntnisse des Kassationshofes (vereinigte Abteilungen) vom 17. und vom 29. Oktober 1916 in La giust. penale, XXIII. Bd., S. 309). Der Anschlag wird auch hie und da in den Bannen als eine Handlung erwähnt, woran die Verpflichtung zur Befolgung der erlassenen Vorschriften geknüpft wird; z. B. — was das Militär betrifft — Banne vom 16. Dezember 1917, Art. 4 (abgedruckt in der amtlichen Zeitung vom 26. Dezember 1917, Nr. 303) und vom 28. Februar 1919 (daselbst, 12. März 1919, Nr. 61). Andere Banne nehmen dagegen Bezug auf ihre Veröffentlichung in der amtlichen Zeitung; z. B. — was Zivilpersonen betrifft — der oben angeführte Bann vom 16. Dezember 1917; auch die Banne vom 13. Januar 1918, amtl. Zeitg. 21. Januar, Nr. 17, und vom 22. April 1918, daselbst, 6. Mai, Nr. 107. Zahlreiche Banne sind, was die Form ihrer Verkündigung betrifft, absolut stumm, obwohl sie Bestimmungen aufstellen, die „von der Verkündigung ab" eine bestimmte Wirkung haben sollen; z. B. Banne vom 22. März 1917, vom 2. November 1917, vom 9. Dezember 1918 (amtl. Zeitg. 10. Dezember, Nr. 290) usw. Der Bann vom 6. August 1918 (amtl. Zeitg. 20. August, Nr. 196) erwähnt wiederholentlich seine eigene „Verkündigung" schlechtweg, setzt aber am Ende des Art. 3 eine Frist von 30 Tagen „vom Tage der Veröffentlichung in der amtlichen Zeitung ab" fest; wobei man im Zweifel bleibt, ob man auch bei der „Verkündigung" schlechtweg dieselbe Veröffentlichung verstehen soll, was durchaus nicht wahrscheinlich erscheint. Erst am 28. Januar 1919 hat ein in der amtlichen Zeitung vom 3. Februar, Nr. 28, veröffentlichter Bann ausdrücklich bestimmt, daß die Verkündigung der — die von der Armee besetzten Gebiete betreffenden — Banne durch den Abdruck in der amtlichen Zeitung erfolgt. Eine Sammlung dieser Zeitung soll auch in der Kanzlei einer jeden Gemeinde zum Nachschlagen ausgestellt bleiben. — Dessenungeachtet ist wieder im Banne vom 28. Februar 1919 (amtl. Zeitg., 12. März, Nr. 61) von dem öffentlichen Anschlag die Rede. Bei einer solcherweise schwankenden Praxis ist also der Schluß völlig gerechtfertigt, daß die Verkündigung der Banne in einer jeden zur Kundmachung geeigneten Handlung bestehen kann. Die Veröffentlichung durch die amtliche Zeitung gilt nur bei ausdrücklicher Vorschrift hierüber als Verkündigung; es ist ja öfters vorgekommen, daß diese Ver-

öffentlichung stattgefunden hat, als der betreffende Bann schon längst in Kraft getreten und auch wirklich angewendet war.

Was das Inkrafttreten betrifft, so herrscht auch hierüber keine feste Regel. Dazu trägt natürlich die Verschwommenheit des Verkündigungsmoments bei. Der oben erwähnte Bann vom 29. Januar 1919 (für die besetzten Gebiete) bestimmt, daß die Banne des Oberkommandos am 11. Tage nach dem Tage der Verkündigung (die, wie wir wissen, ordentlich durch die amtl. Zeitg. erfolgt) allgemeinverbindlich werden, wofern dieselben nicht etwas anderes anordnen. Es ist dies aber eine sehr spät hinzugekommene Bestimmung, die nur eine verhältnismäßig unscheinbare Zahl der Banne betreffen konnte. Auch ist, nach der Aufstellung dieser Regel der Anfangstermin der Geltung sehr häufig verschoben worden; z. B. Bann vom 28. Februar 1919 (amtl. Zeitg., 12. März, Nr. 61): „am Tage des öffentlichen Anschlags"; Bann vom 3. Mai 1919 (ebenda, 9. Mai, Nr. 111): „am Tage des Datums (des Bannes)"; Bann vom 22. Mai 1919 (ebenda, 31. Mai, Nr. 129) sowie viele andere: „am Tage der Verkündigung". Freilich hat man hier wenigstens den Vorzug — da eine allgemeine Regel besteht —, daß man ganz genau weiß, was man sich denken soll, wenn der Bann schweigt, was öfters vorkommt; z. B. Banne vom 23. März 1919 (amtl. Zeitg., 3. April, Nr. 80), vom 2. April 1919 (ebenda, 8. April, Nr. 84), vom 15. Mai 1919 (ebenda, 21. Mai, Nr. 121) usw. — Bei den früher ergangenen Bannen blieb dagegen meist die Frage nach dem Termin des Inkrafttretens offen, da die Zahl der Banne, die ein bestimmtes Datum oder doch einen unzweideutigen Termin angeben (z. B. Banne vom 10. und vom 26. September 1915, vom 7. November 1915, vom 13. Januar 1918 [amtl. Zeitg., 21. Januar, Nr. 17], vom 22. April 1918 [amtl. Zeitg., 6. Mai, Nr. 107], vom 12. November 1918 [amtl. Zeitg., 27. November, Nr. 279], vom 27. Dezember 1918 [amtl. Zeitg., 31. Dezember, Nr. 307] usw.; es kommt auch vor, daß das „unverzügliche" Inkrafttreten [z. B. Banne vom 6. November 1915 und vom 27. Dezember 1918], oder das Inkrafttreten ad horas bestimmt wird [z. B. Banne vom 16. Dezember 1917 — amtl. Zeitg., 26. Dezember, Nr. 303 —: 24 Stunden nach erfolgtem öffentlichem Anschlage; vom 14. Januar 1919 — amtl. Zeitg., 20. Januar, Nr. 16 —: am 15. des laufenden Monats um Mitternacht usw.]) vor der Zahl derer zurückbleibt, die entweder schweigen (z. B. Banne vom 29. August 1916, vom 16. Juni 1918 — amtl. Zeitg., 1. Juli, Nr. 154 —, vom 29. Juli 1918 — amtl. Zeitg., 30. Juli, Nr. 199; vom 6., vom 14., vom 26., vom 28. und vom 30. November 1918 — amtl. Zeitg., 12., 23. und 30. November 1918, Nr. 266, 276, 282, und 7. Dezember, Nr. 288; auch Rundschriften vom 22. August 1918, Nr. 228 624 — abgedruckt im Amtsblatt des Justizministeriums vom 16. September 1918, Nr. 37 — und vom 8. Januar 1919, Nr. 03 126 — ebenda, 27. Januar 1919, Nr. 4 — usw.), oder sich auf die „Verkündigung" schlechtweg beziehen, z. B. Banne vom 2. November 1917, vom 22. März 1917, vom 9. Dezember 1918 — amtl. Zeitg., 10. Dezember, Nr. 290 — usw. In solchen Fällen sind laut dem Erkenntnis des Kriegs- und Marine-Obergerichts vom 10. Oktober 1918 (siehe La giustizia penale, 1919, S. 824) die dem Militärstande angehörenden Personen, die innerhalb des in Kriegszustand erklärten Gebietes sich befinden, von denen zu unterscheiden, die außerhalb dieses Gebietes verweilen. Für jene treten die Banne unverzüglich in Kraft, wenn ihnen nur durch irgendein Kundmachungsmittel die Kenntnisnahme ermöglicht worden ist; für diese kann dagegen, wenn der Bann keine Verkündigungsform ausdrücklich bestimmt, die Voraussetzung der Kenntnis nur den Vorschriften des gemeinen Rechts gemäß eintreten, nämlich nach erfolgter regelmäßiger Verkündigung, laut Art. 1 der Einführungsbestimmungen zum BGB. und nach dem Ablauf der vacatio legis. Dies gilt m. E. offenbar

auch für dem Heer nicht angehörende Personen, wofern die Vorschriften des Bannes sich auch auf solche Personen beziehen. Der schon angeführte Bann vom 16. Dezember 1917 stellt z. B. ausdrücklich eine solche Unterscheidung auf, indem er das Inkrafttreten seiner Bestimmungen für das Militär binnen 24 Stunden von dem öffentlichen Anschlage ab, und für dem Heer fremde Personen am 5. Tage nach dem Tage der Veröffentlichung durch die amtliche Zeitung festsetzt. — Hat ein Bann ausschließlich Vorschriften für das Militär zum Inhalt, so ist die Veröffentlichung durch die amtliche Zeitung, wenn sie auch wirklich erfolgt, nicht als die „Verkündigung" des Bannes anzusehen. Dies erhellt z. B. aus dem Banne vom 12. November 1918 (amtl. Zeitg., 27. November, Nr. 279), der bestimmte, dem Heer angehörende Personen verpflichtet, binnen einer am 20. November ablaufenden Frist vor einer Militärbehörde zu erscheinen. Hier hat der erst am 27. November erfolgte Abdruck in der amtlichen Zeitung selbstverständlich mit der Verkündigung des Bannes (im technischen Sinne) nichts zu tun; ja diese Veröffentlichung hat hier überhaupt keine rechtliche Bedeutung. Für die Geltung der Vorschriften der Banne gegenüber Zivilpersonen ist diese Veröffentlichung dagegen meist wesentlich, da sonst die Unkenntnis gar zu leicht als triftiges Entschuldigungsmittel vorgebracht werden kann.

12. (F) Art. 251 des Strafgesetzbuches für das Heer erteilt, wie schon gesagt, auch dem Befehlshaber eines Armeekorps oder einer belagerten Festung, bei mangelnder Verbindung mit dem Oberbefehlshaber die Befugnis, gesetzkräftige Banne zu erlassen. Ein königliches Dekret vom 20. Mai 1915, Nr. 795, hat mit derselben Befugnis, von einer jeden Voraussetzung abgesehen, auch die Kommandeure der Marinekriegsplätze von Spezia, La Maddalena, Tarent, Venedig und Brindisi und der Küstenfestungen von Monte Argentario, Gaeta und Messina betraut. Diese Erweiterung der in Rede stehenden Bestimmung und dazu noch der Umstand, daß manche Befehlshaber einzelner Korps die Bedingung der mangelnden Verbindung mit dem Oberbefehlshaber gern außer acht ließen, hat eine beträchtliche Menge solcher Banne zweiten Ranges ins Leben gerufen, die in Betreff der Verkündigungsart, des Geltungsantritts und des Geltungsbereichs wohl zu interessanten Bemerkungen Anlaß geben würden, wenn es hier nicht geboten wäre, eine allzu detaillierte Darstellung, besonders bei minderwertigen Gegenständen zu vermeiden.

## VI. Der Senat.

1. Daß die neue, sogleich nach dem Ablauf des Krieges geplante Wahlreform auch wieder neue Reformbestrebungen des Senates erwecken würde, war zu erwarten, da solches sich schon mehr als einmal wiederholt hatte (siehe Jahrbuch, Bd. VII, S. 378). Und wirklich schien jetzt der Senat sehr eilig zu Werke gehen zu wollen, indem er die Realisierung der Wahlreform nicht abwartete, um die Frage seiner eigenen Reform anzugreifen. Schon am 14. Januar 1919 wurde, nach einer in geheimer Sitzung erfolgten Beratung, ein besonderer Ausschuß beauftragt, einen Reformplan zu bearbeiten, und am 30. Juni war der hohen Versammlung ein ausführlicher, das schwierige Problem von Grund aus erörternder Bericht, mit zugefügten, sehr bemerkenswerten Auseinandersetzungen einer nicht übereinstimmenden Minorität des Ausschusses dargereicht.

Der Mehrheitsbericht (unterschrieben von F. Ruffini, dem vorzüglichen Schriftsteller und Staatsmanne und von E. Greppi) ist eine meisterhafte Darlegung der sozialpolitischen Notwendigkeit dem Prinzip der Interessenvertretung durch eine Neugliederung des Senates den Rahmen der bestehenden Staatsorganisation zu eröffnen, damit es nicht

in staatsfeindliche Geleise gebracht werde. Dieses im heutigen Gemeinschaftsleben so üppig sich heraufarbeitende und um sich greifende Prinzip soll selbstverständlich geläutert und mit den Erfordernissen des Gemeinwohls in Harmonie gebracht werden. Zur Lösung des dringenden Problems kann eine Zusammensetzung des Senates, die einer jeden gesunden und bedeutenden sozialen Kraftgruppe gerecht werde, merklich beitragen. Diesen Grundanschauungen gemäß wird in einem sehr fein bearbeiteten Gesetzentwurf die Verteilung der beantragten festen Mitgliederzahl der hohen Versammlung — beispielsweise 360 —[1]) in 4 Gruppen vorgeschlagen. 60 sollen wie bisher vom König auf Lebensdauer ernannt, 60 vom Senat selbst, 60 von der Abgeordnetenkammer und 180 von besonderen, auf Grund der regionalen Landeseinteilung errichteten Wahlkreisen für die Dauer von 12 Jahren gewählt werden. Neuwahl findet alle 6 Jahre bezüglich der Hälfte der Wahlmitglieder statt. Die im Art. 33 der Verfassungsurkunde aufgezählten Kategorien, in deren Rahmen der König seine Wahl treffen kann, werden modernisiert und etwas erweitert; sie umfassen aber ausschließlich die höchsten Würdenträger und die höheren Träger der intellektuellen Landeskräfte. Weitere durch Wahl zu berücksichtigende Gruppen umfassen die Träger der politischen, beruflichen und ökonomischen Kräfte des Landes. Mit äußerster Sorge, kein auch so unscheinbares Element des politischen Gemeinschaftslebens unbeachtet zu lassen, sind weiter die Wähler und Wahlmänner der Wahlkreise aufgezeichnet. Hier kommen sämtliche Berufskollegien, lokalpolitische Körperschaften, Gewerbe- und Arbeitervereine usw. in Betracht. Eine jede Kategorie soll ihre Wahlmänner wählen und dieselben schreiten dann zusammen zur Senatorenwahl. Das belgische Verhältniswahlsystem ist eingeführt. Das Wählbarkeitsalter ist auf 35 Jahre herabgesetzt. Nichtwählbarkeits- und Inkompatibilitätsvorschriften (eine recht fühlbare Lücke der bestehenden Einrichtung) sind festgesetzt. — Da eine solche Zusammensetzung der hohen Versammlung eine weit regere Tätigkeit derselben in Aussicht stellt und daraus gar leicht Reibungen mit der Abgeordnetenkammer entstehen können, so wird zuletzt das Zusammentreten der Ausschüsse der beiden Kammern und nach Umständen auch eine Vollversammlung der vereinten Kammern zur Verständigung oder zur Schlußabstimmung über Gesetzanträge, deren Erledigung im ordentlichen Wege sich als besonders schwierig herausstellt, vorgeschlagen.

Eine so tiefgehende Umgestaltung der herkömmlichen politischen Grundeinrichtungen mußte natürlicherweise die größten Bedenken hervorrufen. Nichtsdestoweniger hält aber — was ganz besonders den allgemeinen Drang nach einer Reform charakterisiert — der Gegenbericht der Minorität (unterschrieben von C. Ferraris) die wesentlichen Züge der vorgeschlagenen gründlichen Umgestaltung aufrecht. Nur wird hier die allzu verwickelte Zusammensetzung des Senates kritisiert, sowie die übermäßige Herabsetzung der Zahl der vom König auf Lebensdauer zu ernennenden Mitglieder (weitere Detailabweichungen muß ich hier unberücksichtigt lassen). Erstens sind — so will es der Minorität erscheinen — vier verschiedene Wege zur Erlangung der Senatorenwürde wohl nicht mit einer friedlichen und fruchtbringenden gemeinsamen Arbeit zusammenzureimen; zweitens sind die beiden Wege der Kooptation und der Wahl durch die Deputiertenkammer zu verwerfen, da sie die erbärmlichsten Verhandlungen hervorrufen und die gegenseitige Unabhängigkeit der beiden Kammern gefährden würden. Darum sollen nur die zwei bewährten Prinzipien der Bezeichnung durch

1) Das bestehende System kennt bekanntermaßen keine feste Senatorenzahl. Der König kann so viel Senatoren ernennen, als ihm beliebt. Eine Beschränkung ist aus vielen Rücksichten wünschenswert.

den König und der Wahl durch eine auserlesene Wählerschaft Anwendung finden. Das zweite soll, den Erfordernissen des Zeitgeistes gemäß, die Ueberhand haben, aber doch nicht in erdrückendem Maße; es genügt wohl, daß zwei Drittel der hohen Versammlung auf diesem Wege erkoren werden. Da die Wählerschaft eine auserlesene ist, so scheint es weiter angezeigt, keine Einschränkung der Wählbarkeit aufzustellen. Die für die Bezeichnung durch den König bestimmten Kategorien sollen selbstverständlich bedeutend erweitert und mit den Verhältnissen des heutigen sozialen Lebens in Einklang gebracht werden.

Hätte der Senat diese höchst bemerkenswerten Vorschläge beraten, so würde daraus wahrscheinlich eine der fruchtbarsten Reformen unserer veralteten politischen Einrichtungen entstanden sein. In der Zwischenzeit hatte aber, durch eine Reihe im einzelnen schwer zu erklärender Umstände die hohe Versammlung bedeutend an Tatkraft und an Ansehen gewonnen. Ihr wendete sich wieder die Achtung und das Zutrauen der öffentlichen Meinung und der Regierung in ungewöhnlichem Maße zu [1]) und die Notwendigkeit der Reform schwand natürlicherweise aus dem Horizont ihrer Anschauungen. Darum verliert aber die gewissenhaft ausgeführte Arbeit des im Januar 1919 eingesetzten Ausschusses ihren hohen Wert nicht. Darauf wird man gezwungen zurückkommen müssen, wenn je die Umstände zur Vornahme einer Reform wieder nötigen werden, was mutmaßlich nicht allzu lange ausbleiben wird.

2. Die schon in der Programmrede des Ministerpräsidenten Luzzatti vom 28. April 1910 in Aussicht gestellte freie Wahl seines Präsidenten (siehe Jahrbuch, Bd. VII, S. 380) lag dem Senat immer noch am Herzen, als am 6. November 1918 der seit dem 21. März 1908 das hohe Amt bekleidende Senatspräsident Manfredi starb. Am 18. November wurde, durchaus dem üblichen Verfahren gemäß, Senator Bonasi vom König zum Senatspräsidenten ernannt. Derselbe erklärte aber in seiner Antrittsrede, daß er, im Einvernehmen mit der Regierung, seine Einsetzung als eine zeitweilige Maßnahme erachte, in Erwartung der bevorstehenden Anordnung, die den Senat ermächtigt haben würde, die Erwählung seines Präsidenten selbst vorzunehmen. Als nun im Januar 1919 über die Reform des Senates im allgemeinen verhandelt wurde, kam es erstens sogleich zur Ernennung eines Ausschusses, der dem Ministerpräsidenten den Wunsch des Senates vorzubringen hatte, schon jetzt, ohne die Beschlußfassung über einen besonderen bezüglichen (noch einzureichenden) Gesetzentwurf abzuwarten, zur Bezeichnung der Mitglieder seines Präsidiums angehört zu werden. Der Ministerpräsident erklärte sich sogleich damit einverstanden und ersuchte den Senat, in seiner Geschäftsordnung die Vorschriften über diese Bezeichnung ohne weiteres festzustellen. Diesen Verhandlungen gemäß lautet jetzt Art. 3 der Geschäftsordnung des Senates wie folgt: Sogleich nach der Einsetzung des provisorischen Präsidiums schreitet der Senat in getrennten Sitzungen zu geheimen Abstimmungen, um die Namen seiner Mitglieder zu bestimmen, die der Krone bezeichnet werden sollen, den respektvollen Wunsch aussprechend, daß dieselben Mitglieder zum Präsidenten bzw. zu Vizepräsidenten ernannt werden. — Dieses Verfahren wurde alsbald bei der Eröffnung der XXV. Legislaturperiode beobachtet. Am 2. Dezember 1919 erfolgte die geheime Abstimmung; die Namen der Erwählten wurden

---

1) Folgende Ziffern sind in dieser Beziehung als charakteristisch aufzuführen. In der XXIII. Legislaturperiode hatte die Abgeordnetenkammer 587 Sitzungen gehalten, der Senat 337; in der XXIV. 393 bzw. 201; in der XXV. dagegen 193 bzw. 124. Weiter: Die von der Regierung der Abgeordnetenkammer zuerst vorgelegten Gesetzanträge waren in der XXIII. Legislaturperiode 1111, die dem Senat zuerst vorgelegten 72; in der XXIV. 1157 bzw. 54; in der XXV. dagegen 1078 bzw. 202.

sogleich der Krone mitgeteilt und am 4. Dezember waren schon die entsprechenden Ernennungsdekrete erlassen. Schwerlich wird man es nunmehr — bis auf einer allgemeinen Reform des Senates — noch als angezeigt erachten, diese Einrichtung durch ein besonderes, die Verfassungsurkunde (Art. 35) abänderndes Gesetz zu ersetzen.

Die Geschäftsordnung des Senates hat einige weitere Abänderungen erfahren, die hier so kurz als möglich darzustellen sind (einige unbedeutende Vorschriften werden ganz weggelassen). — Erstens muß wohl noch, der Genauigkeit halber, Abs. 3 des soeben zitierten Art. 3 aufgeführt werden, der bestimmt, daß wenn kein Name für die Bezeichnung zum Präsidenten die absolute Mehrheit der Stimmen erlangt hat (die ungeschriebenen Stimmzettel werden dabei zur Feststellung der Ziffer der Abstimmenden mitgezählt) eine neue Abstimmung am nächstfolgenden Tage vorzunehmen ist. Darauf folgt, wenn dasselbe Resultat sich wieder ergibt, eine Stichwahl zwischen den mehrbegünstigten Kandidaten, und die jedem Kandidaten zufließenden Stimmen werden aufgezeichnet und mitgeteilt. — Das provisorische Präsidium, wovon, wie schon gesagt, Art. 3 spricht, wird laut Art. 2 bei der Eröffnung einer jeden Session von einem Vizepräsidenten der vorhergehenden Session, der Ernennungsreihenfolge nach geführt. Ist ein solcher Vizepräsident nicht anwesend, so geht man auf die älteren Sessionen zurück. Versagt auch dieses Mittel, so führt der älteste der Anwesenden den Vorsitz.

Die Bezeichnung der Vizepräsidenten und die Wahl der Schriftführer [1]) und sämtlicher vom Senat zu wählenden Ausschüsse erfolgt laut Art. 5 durch Listenwahl mit beschränkter Stimmgebung [2]). Ein jeder Senator schreibt auf seinen Stimmzettel zwei Drittel der zu wählenden Namen, wobei die eine Hälfte nicht erreichenden Bruchteile unberücksichtigt bleiben. Als gewählt sind die Senatoren zu erklären, denen beim ersten Wahlgange die meisten Stimmen zugefallen sind, gesetzt, daß sie nicht weniger als ein Viertel der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Ist dem nicht so, so nimmt man die Stichwahl vor, wobei ausschließlich die meistbegünstigten Namen, doppelt so viel als die Zahl der zu Wählenden, als Kandidaten in Betracht zu nehmen sind. Die meistbegünstigten im zweiten Wahlgange sind ernannt (oder b e z e i c h n e t, wenn es sich um die Vizepräsidenten handelt). Die nichtigen oder unbeschriebenen Stimmzettel sind bei der Feststellung der Ziffer der Abstimmenden mitzuzählen.

Der Senat wird jetzt, laut Art. 16 der Geschäftsordnung nicht mehr in 5, sondern in 7 Abteilungen (Bureaus) geteilt. Dementsprechend ist jetzt die Zustimmung von 4 Abteilungen dazu erforderlich, daß der Senat zur Vorberatung (d. i. z. s. zum Beschluß über die Inbetrachtnahme) eines von einem seiner Mitglieder eingereichten Gesetzantrags schreite (Art. 92).

Während der Vertagungs- oder der Ferienperioden kann laut Art. 20, Abs. 2, der Präsident die Abteilungen zusammenberufen. Der Einladungsbrief muß mit dem Abdruck der Tagesordnung den Senatoren 5 Tage vor dem Tage des Zusammentritts zugestellt werden. In denselben Perioden ist der Präsident befugt, die sowohl von der Regierung als auch von den Senatoren gestellten oder eingereichten Anträge und Gesetzentwürfe entgegenzunehmen

1) Für die Wahl der zwei Quästoren wird laut Abs. 3 des besagten Artikels auf dem Stimmzettel ein einziger Name geschrieben.

2) Das während einer kurzen Periode experimentierte System der Stimmenhäufung führte zu keinem erfreulichen Erfolg und wurde durch einen in der Sitzung vom 27. März 1920 gefaßten Beschluß aufgehoben.

und deren Abdruck, Verteilung und Eintragung in der Tagesordnung zu besorgen (Art. 82, letzter Absatz).

Laut Art. 29 werden jetzt die ihrem Wesen nach organischen oder politisch bedeutenden Gesetzentwürfe in der Regel den versammelten Abteilungen zur Untersuchung zugestellt. Nach dem Alter der anwesenden Abteilungspräsidenten und -schriftführer bestimmt sich in diesem Falle, welchen Senatoren in dieser Vollversammlung der Ausschüsse die Aemter eines Vorstehers und eines Schriftführers zustehen. Sieben in geheimer Abstimmung gewählte Kommissare werden dann das Zentralbureau bilden, dessen Vorstand der in der Abstimmung meistbegünstigte Senator führt.

Der ehemalige ständige Ausschuß „für die internationalen Verträge", der eine sehr bescheidene Bedeutung hatte, trägt jetzt den Titel: „Ausschuß für die auswärtige Politik" und hat eine beträchtliche Erweiterung seiner Zuständigkeitssphäre und eine große Steigerung seines Ansehens erlebt. Er besteht jetzt aus 11 Mitgliedern. Er kann von der Regierung Mitteilungen erheischen über den Gang der auswärtigen Politik und der internationalen Verhandlungen, worüber er dann, wenn ihm dies angezeigt erscheint, dem Senat mündlich oder schriftlich berichtet. Seiner Untersuchung sind auch die der Zustimmung des Senates bedürftigen Staatsverträge zu unterbreiten, ausgenommen die Handels- und die privatrechtlichen Verträge, bei denen das gewöhnliche Verfahren beobachtet wird (Art. 39, Abs. 1 und 8).

Hochwichtig ist die Bestimmung des Art. 85, derzufolge kein später als am 15. Dezember eingereichter Gesetzantrag (die den Etat betreffenden miteinbegriffen) eher als am 10. Januar des folgenden Jahres beraten werden darf. Ebenso darf kein später als am 15. Juni eingereichter Gesetzentwurf eher als bei dem darauffolgenden herbstlichen Zusammentritt des Senates beraten werden. In beiden Fällen können 30 Senatoren eine frühere Beratung beantragen; die Annahme des Antrags erfolgt aber nur bei der Konstatierung einer günstigen Zweidrittelmehrheit (geheime Abstimmung ist vorgeschrieben). Ausgenommen sind nur die Gesetzanträge, die einen einfachen Fristaufschub oder die durch den nahe bevorstehenden Ablauf notwendig gewordene Verlängerung der Geltungsfrist gesetzlicher Vorschriften betreffen. — Durch diese Bestimmungen — die jüngst in einem vom Finanzausschuß des Senates am 27. Juni eingereichten Bericht, der Regierung aufs feierlichste zur mahnenden Erinnerung vorgetragen worden sind — ist dem allzuoft vorgekommenen Unfug vorgebeugt worden, daß der Senat sich genötigt sieht, seine Beratungen in unangemessener Weise zu beschleunigen. Ueber diesen in der Praxis leider seit manchen Jahren fest eingewurzelten Unfug hatte auch der Senat wiederholentlich vergebens seinen Unwillen laut werden lassen.

Fragestellung [1]) (Art. 79—105) und Motion (Art. 110—115) sind neuerlich auch in der Geschäftsordnung des Senates eingebracht worden, was nicht wenig dazu beigetragen hat, eine regere Tätigkeit der Versammlung zu erwecken und sie der Oeffentlichkeit näher zu bringen. Da die entsprechenden Bestimmungen fast wörtlich von der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer herübergenommen worden sind (siehe Art. 112—118 und Art. 124 bis 131 dieser Geschäftsordnung), so kann ich es hier wohl mit dieser Andeutung bewenden lassen.

Bezüglich der Abstimmungsweise haben einige nicht unbedeutende Abänderungen stattgefunden. Laut Art. 63 muß jetzt die Abstimmung durch Auseinandergehen wie bisher von 10 Senatoren, dagegen aber die Abstimmung durch Namensaufruf von 15 und die ge-

1) Auch mit der Klausel der schriftlichen Antwort; siehe Jahrbuch. Bd. VII. S. 397 a. E.

heime Abstimmung von 20 beantragt werden. Sind verschiedene sich widersprechende Anträge gestellt, so hat nicht mehr die geheime, sondern die Abstimmung durch Namensaufruf den Vorzug. — Laut Art. 84 ist ein Dringlichkeitsantrag in der Regel durch geheime Abstimmung zu erledigen (den Etat und den schon besprochenen Fall des Fristablaufs ausgenommen). Bisher war dabei die „sofortige“ Abstimmung durch Auseinandergehen vorgeschrieben, was keine Zeit zur Ueberlegung und zur Verständigung zuließ.

Eine für die Tätigkeit der hohen Versammlung ungemein förderliche Maßnahme wurde zuletzt — auf Grund einer ins Gesetz vom 5. April 1920, Nr. 395 [1]) eingeschaltenen Ermächtigung — im Art. 138 festgestellt, der einem jeden Senator eine Anwesenheitsentschädigung (100 Lire) für eine jede besuchte Sitzung zuweist. Die in Rom nicht wohnenden Senatoren erhalten für die erste sowie für die letzte besuchte Sitzung eines jeden periodischen Zusammentrittes eine doppelte Entschädigung. Ein Maximalbetrag (10 000 Lire) ist für ein jedes Finanzjahr festgestetzt. Durch diese Maßnahme ist somit ein gewisses Gleichgewicht zwischen den beiden Kammern wiederhergestellt [2]) und der fleißige Besuch der Sitzungen des Senates mit bedeutendem Erfolge gefördert worden.

Diese Wiederbelebung der Tatkräftigkeit der hohen Versammlung wird bald ganz besonders in der Gesetzgebungsarbeit sich fühlbar machen, denn die technische und geistige Fähigkeit, die der Abgeordnetenkammer in steigendem Maße abhanden kommt, findet im Gegenteil im Senat ihre höchste Stätte.

(Fortsetzung folgt [3]).

1) Dieses Gesetz hat die sog. „Indemnität“ der Mitglieder der Wahlkammer erhöht.

2) Die Abgeordneten hatten nämlich schon seit 1912 ein Entgelt bekommen (siehe Jahrbuch, Bd. VII, S. 395—396), das sich in den letzten Jahren mehr und mehr zu einem wirklichen Gehalt ausgestaltet hat.

3) Da bezüglich des Wahlrechts, der Gerichts- und Prozeßordnung, der Geschäftsordnung der Wahlkammer usw. bedeutende Abänderungen des gegenwärtigen Rechtszustandes bevorstehen, so werden diese Gegenstände füglich in einem nächstfolgenden Berichte behandelt werden.

# Die Verfassung Jugoslaviens.

Von

Professor Dr. **Ivan Žolger** (Ljubljana).

---

## Die Entstehung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen.

I. Das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen entstand durch freie Vereinigung der Südslawen, die in den Gebieten der ehemaligen Königreiche Serbien und Montenegro sowie der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie angesiedelt sind.

Im Entstehungsprozeß des jugoslawischen Staates sind zwei Etappen zu unterscheiden: Die erste Etappe ist durch die Bildung des provisorischen Staates der Serben, Kroaten und Slowenen der ehemals österreichisch-ungarischen Gebiete gegeben, die zweite aber durch die Vereinigung dieses Staates und der früheren Königreiche Serbien und Montenegro zu einem neuen Staate, welcher die offizielle Bezeichnung „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen" führt, im gewöhnlichen Sprachgebrauch aber unter dem Namen „Jugoslawien" bekannt ist.

Mit dem Zusammenbruch der österreichisch-ungarischen Wehrmacht (Ende Oktober 1918) haben die die südlichen Teile der Monarchie bewohnenden Südslawen „Nationale Regierungen" gebildet, welche in dem in Zagreb konstituierten, aus Delegierten und Vertrauensmännern der Bevölkerung aller dieser Teile bestehenden Narodno Veće (Nationalrat) ihre oberste Leitung, ihr oberstes Direktorium hatten.

Solche aus „Volkskommissären" zusammengesetzte Nationalregierungen hatten sich gebildet:

1. In Ljubljana für das slowenische Siedlungsgebiet des ehemaligen Oesterreich (Krain, Steiermark, Kärnten, Görz, Istrien) und Ungarn (Prekmurje).
2. In Split für die ehemals österreichische Provinz Dalmatien.
3. In Zagreb für Kroatien und Slawonien samt Medjimurje.
4. In Serajewo für Bosnien und Herzegowina.
5. In Novi Sad für das kroatisch-serbische Siedlungsgebiet Ungarns (Banat, Bačka, Baranja).

Die Bildung des südslawischen Staates auf den Gebieten der ehemaligen Donaumonarchie war von vornherein als Uebergangsstadium bis zur Durchführung der Vereinigung mit den Königreichen Serbien und Montenegro gedacht. Und da die einzelnen Regierungsgebiete ebensoviele nach Rechts- und Verwaltungssystem verschiedene „Territorien" dar-

stellten, ergab es sich von selbst, daß die gebildeten Nationalregierungen in ihren Gebieten die fast unbeschränkte „potestas territorialis" in den Händen hatten. Die Funktion des Zagreber Nationalrates beschränkte sich im Wesen auf eine leitende und dirigierende Tätigkeit.

Als dem gemeinsamen Repräsentanten des unabhängig und souverän gewordenen Südslawenvolkes der einstigen Monarchie fiel dem Zagreber Nationalrat vor allem die Aufgabe zu, die staats- und völkerrechtliche Fusion mit dem außerhalb der Monarchie siedelnden Südslawentum vorzubereiten und durchzuführen.

Aus diesem Grunde sind einige Schriftsteller geneigt, in dem provisorischen Staate der ehemals österreichisch-ungarischen Südslawen ein nach den einzelnen Territorien bundesstaatlich organisiertes Gemeinwesen zu erblicken [1]).

II. Die zweite Etappe in der Bildung des jugoslawischen Staates stellt die Vereinigung des provisorischen Staates der ehemalig österreichisch-ungarischen Südslawen, des Königreiches Serbien und des Königreiches Montenegro in Einen Staat dar.

Diese Vereinigung vollzog sich durch die Vernichtung der bestehenden drei südslawischen staats- und völkerrechtlichen Individualitäten und die Schaffung einer einzigen neuen staats- und völkerrechtlichen Individualität. Sie erfolgte in zwei zeitlich aufeinanderfolgenden, sich jedoch gegenseitig bedingenden staats- und völkerrechtlichen Akten: erstens durch den Akt der Vereinigung Montenegros mit dem Königreich Serbien und zweitens durch den Akt der Vereinigung des sonach vergrößerten Serbien mit dem provisorischen südslawischen Staat.

Zuerst faßte die montenegrinische Velika Narodna Skupschtina (Große Nationalversammlung) in ihrer am 13. November 1918 zu Podgorica abgehaltenen Sitzung folgenden Beschluß:

1. „Daß der König Nikolaus Petrovič I. Njegoš und dessen Dynastie des montenegrinischen Thrones für verlustig erklärt wird;

2. „Daß Montenegro mit dem brüderlichen Serbien in einen Staat unter der Dynastie der Karagjorgjeviće sich vereinigt (ujedini u jednu jedinu državu), um so vereinigt (tako ujedinjena) in das gemeinsame Vaterland des ganzen dreinamigen Volkes der Serben, Kroaten und Slowenen einzutreten;

3. „Daß ein Vollzugsausschuß von 5 Personen gewählt wird zur Führung der Geschäfte, bis die Vereinigung Serbiens und Montenegros durchgeführt ist;

4. „Daß von diesem Beschlusse der gewesene König von Montenegro, Nikolaus I., die Regierung des Königreiches Serbien, die Mächte der Entente und alle neutralen Staaten in Kenntnis gesetzt werden."

Mit der Durchführung dieses von dem Königreiche Serbien angenommenen Beschlusses hat die staats- und völkerrechtliche Subjektivität Montenegros aufgehört und war die Vereinigung (Inkorporation) Montenegros mit dem Königreiche Serbien vollzogen. Es blieben sonach nur noch zwei Staaten übrig, das durch die Inkorporation vergrößerte Königreich Serbien und der Staat, der auf den Gebieten der ehemaligen Habsburger-Monarchie siedelnden Slowenen, Kroaten und Serben.

III. Der Akt der Vereinigung der genannten beiden Staaten zu einem neuen staatlichen Gemeinwesen vollzieht sich durch die feierlichen Erklärungen, welche die zur völker-

1) Vgl. Sagadin, Naš sadašnji ustavni položaj (Unsere gegenwärtige staatsrechtliche Lage). Ljubljana 1920, S. 14.

rechtlichen Vertretung legitimierten Organe der beiden Staaten, der Zagreber Nationalrat und der König von Serbien, am 1. Dezember 1918 in Belgrad austauschten und durch welche der Konsens über die Vereinigung und über die Modalitäten der Vereinigung festgestellt wird.

An diesem Tage begrüßt eine besondere Gesandtschaft des Zagreber Nationalrates den in Vertretung des erkrankten Königs von Serbien fungierenden Thronfolger Alexander in einer Adresse, in der sie unter näher bestimmten Modalitäten die Vereinigung des provisorischen südslawischen Staates mit Serbien anbietet. Der Thronfolger nimmt in seiner Erwiderung namens des Königreiches Serbien das Angebot an, worauf er nach Konstatierung der beiderseitigen Uebereinstimmung die Vereinigung der beiden Staaten in ein einziges Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen proklamiert.

In der Adresse konstatiert der Nationalrat, daß die Slowenen, Kroaten und Serben, „welche auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie ihren unabhängigen Staat konstituiert haben", auf Basis des Selbstbestimmungsrechtes der Völker bereits in der Kundmachung des Nationalrates vom 19. Oktober 1918 erklärt haben, „daß es ihr Wunsch und Wille ist, sich mit Serbien und Montenegro in einen einzigen (jedinstvenu) nationalen Staat der Serben, Kroaten und Slowenen zu vereinigen". In Durchführung dieses Gedankens habe der Nationalrat in seiner Sitzung vom 24. November „die Vereinigung des Staates der Slowenen, Kroaten und Serben mit Serbien und Montenegro in einen einzigen Staat beschlossen" und habe die erschienene Abordnung den Auftrag erhalten, „Eurer königlichen Hoheit diesen Beschluß des Nationalrates amtlich und in feierlicher Form kundzutun".

„Der Beschluß des Nationalrates ist, daß die Herrschergewalt auf dem ganzen Gebiete des Einen Staates der Serben, Kroaten und Slowenen von Seiner Majestät König Peter bzw. in seiner Vertretung von Eurer königlichen Hoheit als Regenten ausgeübt und daß zugleich im Einverständnisse mit der Regierung Eurer königlichen Hoheit und mit den Vertretern aller nationalen Parteien Serbiens und Montenegros für den ganzen südslawischen Staat Eine parlamentarische Regierung und Eine nationale Repräsentanz gebildet werden solle."

Weiter führt die Adresse aus, es sei „der Wunsch des Nationalrates, daß diese provisorische nationale Repräsentanz im gemeinsamen Einvernehmen des Nationalrates und der Volksvertreter des Königreiches Serbien gebildet und daß in Gemäßheit der parlamentarischen Prinzipien die Verantwortlichkeit der Staatsregierung gegenüber dieser nationalen Repräsentanz konstituiert werde... In der gegenwärtigen Uebergangsperiode müßten nach unserer Meinung die Vorbedingungen für die endgültige Organisation unseres (neuen) Staates geschaffen werden. Zu diesem Behufe müßte unsere (gemeinsame) Regierung vor allem die Konstituante vorbereiten, die nach Vorschlag des Nationalrates auf Basis des allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen und proportionellen Stimmrechtes zu wählen wäre und spätestens 6 Monate nach Friedensschluß zusammenzutreten hätte."

In der Antwort erklärte der Thronregent, daß die in dem historischen Beschlusse des Nationalrates vom 24. November 1918 verkündete Vereinigung „den Wünschen und Anschauungen auch seines Volkes entspricht", daß er daher „die gemachte Mitteilung annimmt", worauf er „im Namen Seiner Majestät des Königs Peter I. die Vereinigung Serbiens mit den Ländern des unabhängigen Staates der Slo-

wenen, Kroaten und Serben in ein einziges Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen" proklamierte.

Weiter erklärte der Thronfolger, „daß er und seine Regierung vollkommen den Wünschen und Anschauungen beipflichten", welche die Abordnung sowohl hinsichtlich der Uebergangsperiode bis zum Zusammentritte und der Beendigung der Arbeiten der Konstituante als auch hinsichtlich der Wahl und der Zusammensetzung der letzteren dargelegt hat. „Folgend dem Beispiele und Gelöbnis, die Ich von Meinem erhabenen Vater habe, will Ich nur freien Bürgern des Staates der Serben, Kroaten und Slowenen König sein, und will stets getreu sein den großen Prinzipien des Konstitutionalismus, Parlamentarismus sowie einer breiten, auf allgemeinem Stimmrechte begründeten Demokratie. Daher will Ich Ihre Mitwirkung in Anspruch nehmen für die Bildung der für das gesamte vereinigte Vaterland bestimmten Regierung und wird diese Regierung in ständiger Verbindung stehen zunächst mit Ihnen, dann mit der Vertretung der (ganzen) Nation und wird mit dieser Vertretung zusammenarbeiten und ihr verantwortlich sein."

Mit der den Dezembervereinbarungen entsprechenden Bildung der Regierung (7. Dezember 1918), welche die Amtsgewalt für das Gesamtgebiet des neuen Staates übernahm, sowie mit der Bildung einer aus Vertretern aller Teile des Staates bestehenden Narodna Skupschtina war die Fusion vollendet und ist der neue Staat existent geworden.

IV. Es ist hier nicht der Ort, all die staats- und völkerrechtlichen Fragen zu erörtern, welche sich bei dem geschilderten Entstehungsprozeß des jugoslawischen Staates ergeben [1]).

Nur zwei Bemerkungen seien hier gestattet. Zunächst der Hinweis darauf, daß der jugoslawische Staat nicht durch Subjektion des einen Teiles unter den anderen, sondern in Form einer spontanen, beiderseits gewünschten und beiderseits akzeptierten Vereinigung in eine neue Einheit entstanden ist.

Die Vereinigung ist erstens nicht das Ergebnis eines aufgezwungenen fremden Willens, nicht eine einseitige Annexion oder Okkupation, sondern das Resultat paritätischer Willenseinigung und Willensübereinstimmung zweier rechtlich koordinierter Subjekte. Sie ist ferner nicht eine Inkorporation, nicht lediglich territoriale und volkliche Vergrößerung des einen Staates durch Einbeziehung und Eingliederung des Territoriums und des Volkes des andern, sondern Fusion zu einem neuen Gemeinwesen. Für den neuen Staat gilt weder die Verfassung (Gesetzgebung) des alten Königreiches Serbien noch die des provisorischen südslawischen Staates, sondern der neue Staat erhält seine eigene Verfassung, die provisorisch in den Dezemberakten im Wege völkerrechtlicher Vereinbarung festgelegt wurde.

Mit der zweiten Bemerkung möchte ich auf die namentlich in Deutschland herrschende Lehre (Jellinek) hinweisen, wonach Entstehung und Untergang von Staaten rein historische, jenseits des Rechtes liegende Vorgänge wären. Diese Lehre übersieht, daß Entstehung und Untergang von Staaten Vorgänge sind, welche sich unter den Normen des Völkerrechtes vollziehen, und hängt mit der Anschauung zusammen, daß das Völkerrecht nicht die Staaten objektiv verpflichtendes Recht ist, sondern den Grund seiner Geltung vielmehr in der subjektiven Anerkennung jedes einzelnen Staates hat.

1) In dieser Beziehung sei vor allem auf die bereits zitierte Abhandlung Sagadins und auf die Rezension von Pitamic in „Slovenski Pravnik" 1921 verwiesen.

Wenn man sich von dieser, mit dem Begriffe eines die Beziehungen der Staaten untereinander regelnden Rechtes unvereinbaren Auffassung emanzipiert, so kann es nicht zweifelhaft sein, daß Untergang und Entstehung von Staaten nicht lediglich Naturereignisse, nicht bloß „nationale Taten", sondern Rechtsvorgänge sind. Die Entstehung des provisorischen südslawischen Staates, die Vernichtung der staatlichen Individualität Montenegros, die Vernichtung des Königreiches Serbien und des provisorischen südslawischen Staates sowie die Entstehung des jugoslawischen Staates sind, mag es sich hiebei vom Standpunkte des betreffenden Verfassungsrechtes um revolutionäre oder legale Akte handeln, Vorgänge, die ihre juristische Wertung durch das Völkerrecht erhalten.

Die völkerrechtliche Norm gibt den völkerrechtlichen Subjekten das Recht, in völkerrechtlich anerkannten Formen Tatsachen zu setzen, denen die völkerrechtliche Norm die Wirkung der Schaffung eines neuen völkerrechtlichen Subjektes beimißt. Bei der Bildung des jugoslawischen Staates waren diese Tatsachen die einverständliche Außerkraftsetzung der bisherigen separaten Rechtsordnungen des provisorischen südslawischen Staates und des alten Königreiches Serbien und die Bestimmung einer für das gesamte Volk und das gesamte Territorium geltenden neuen Rechtsordnung. In den Dezemberakten wurde in den Rechtsformen des Angebotes und der Annahme, durch verfassungsrechtlich legale und völkerrechtlich gültige Vereinbarung zunächst festgesetzt, daß die bisherigen besonderen Rechtsordnungen durch eine einheitliche, für das vereinigte Volk und Gebiet geltende Rechtsordnung ersetzt werden sollen, weiter wurde der Inhalt dieser neuen Rechtsordnung (Verfassung) bestimmt; ferner wurde festgesetzt, daß diese neue Rechtsordnung bzw. Verfassung nur provisorisch, d. h. nur solange zu gelten hat, bis nicht die Konstituante, der das pouvoir constituant vorbehalten wird, die endgültige Verfassung schafft; und schließlich wurden für die Bildung und Zusammensetzung der Konstituante bestimmte Grundsätze aufgestellt.

Die neue Rechtsordnung ist in dem Momente wirksam, der neue Staat ist in dem Momente existent geworden, als die im Sinne der bisherigen Rechtsordnungen bestehenden Organe ihre Wirksamkeit einstellten und an deren Stelle die durch die neue Rechtsordnung bestimmten Organe zu wirken begannen. In diesem Momente hatte zugleich mit dem Wegfalle der beiden ursprünglichen Subjekte die seinerzeit geschaffene völkerrechtliche Verpflichtung ihre Erfüllung gefunden, da sich der von der völkerrechtlichen Vereinbarung beabsichtigte Zweck realisiert hat.

In gleicher Weise werden vom Völkerrechte auch revolutionäre Tatbestände als Akte der Schöpfung bzw. Vernichtung von Staaten anerkannt.

## Das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten der verfassunggebenden Skupschtina.

I. Im Sinne der durch die Dezemberakte 1918 bestimmten provisorischen Verfassung des jugoslawischen Staates hatte spätestens 6 Monate nach Friedensschluß die verfassunggebende Skupschtina (Nationalversammlung) zusammenzutreten, für deren Wahl in dieser Verfassung das allgemeine, gleiche direkte, geheime und proportionelle Stimmrecht festgesetzt war.

Zu diesem Behufe hat die aus den Mitgliedern (und anderen Delegierten) des Zagreber Nationalrates und den Abgeordneten des Königreiches Serbien gebildete provisorische Skupschtina des neuen Staates „das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten der verfassunggebenden Skupschtina des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen" vom 3. September 1920 (Službene Novine, Nr. 195, ausgegeben am 6. September 1920) beschlossen.

Obwohl noch weder der Friedensvertrag mit Ungarn abgeschlossen noch auch die Grenzen des Staates gegenüber Italien durch Vertrag festgelegt waren, wurde doch, um die endgültige Organisierung des Staatswesens nicht hinauszuschieben, in dem Gesetze die Wahl der Konstituante auf den 28. November 1920 und der Zusammentritt der Konstituante auf den 12. Dezember 1920 festgesetzt (Art. 1 und 121 des Wahlgesetzes, Dekret über die Vornahme der Wahlen vom 7. September 1920, Službene Novine, Nr. 196).

Das Wahlgesetz ist eine Synthese von Wahlprinzipien, die vor der Vereinigung im Königreich Serbien und in den Territorien außerhalb Serbiens galten. Von den Einrichtungen in den letzteren ging vor allem das Prinzip des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes, von den in Serbien maßgebenden Einrichtungen aber das Prinzip der Verhältniswahlen und die Modalität des Wahlverfahrens in das Wahlgesetz über.

Das Königreich Serbien war eines der ersten Länder, welches das Prinzip der Proportionalwahl praktisch verwirklichte, nämlich schon im Jahre 1888. Die Einführung des Proportionalwahlrechtes in der Schweiz (1891), Belgien (1899), Baden (1906), Finnland (1906), Schweden (1907), in Oesterreich (für die Landtagswahlen in Mähren 1905 und in Oberösterreich 1909, für Gemeindewahlen einzelner Städte z. B. Ljubljana) datieren alle aus späterer Zeit. In Serbien stand der „Proporz" nach dem Hareschen System in Anwendung, wobei die Stimmen der Kandidatenlisten, welche den Quotienten nicht erreichten, der Liste, die die meisten Stimmen aufgebracht hat, zugezählt wurden. Dieses System wurde auch für die Wahl der konstituierenden Skupschtina akzeptiert mit der Modifikation, daß die nichtbesetzten Mandate des Wahlkreises unter die Listen zu verteilen sind, deren Reste dem Quotienten zunächst kommen (Art. 80 des Wahlgesetzes).

Ein weiteres Charakteristikum des Wahlgesetzes bildet es, daß nach dem Vorbilde der serbischen Gesetzgebung im Interesse der „Reinheit der Wahlen" die Regierung und die von ihr abhängigen Verwaltungsorgane von den Geschäften der Vorbereitung und der Durchführung der Wahlen fast gänzlich ausgeschlossen und diese Geschäfte den ordentlichen Gerichten oder Kommissionen übertragen sind, die überwiegend aus Richtern bestehen oder doch unter dem Vorsitze und der Leitung richterlicher Funktionäre tätig sind.

Eine Besonderheit bildet ferner der Abstimmungsmodus durch Kügelchen, welcher in Serbien eingeführt war, um trotz der verhältnismäßig großen Zahl der Analphabeten das Geheimnis der Stimmgebung zu sichern und welcher Modus auch in dem Wahlgesetze für die Konstistuante beibehalten wurde. „Wenn auch die Abstimmung durch Kügelchen nicht der einzige und einfachste Modus ist, um das Geheimnis der Stimmgebung zu wahren, so ist ihm doch der Vorzug vor der Abstimmungsart durch Stimmzettel zu geben, wie sie im früheren Oesterreich üblich war, weil er jene häßliche Agitation, die mit der Beschreibung der Stimmzettel geübt wurde, unmöglich macht, dem Wähler vielmehr noch in dem Abstimmungslokal und bis zum letzten Momente volle Freiheit der Stimmgebung wahrt" [1]).

II. Als Wahlzahl wurde 30 000 bestimmt (Art. 5), was eine Mitgliederzahl der Konstituante von 417 ergab. Das eine im Verhältnis zu anderen Staaten, wo die Wahlzahl 50—60 000, in Nordamerika sogar über 200 000 beträgt, so niedrige Wahlzahl angenommen

1) Sagadin, Volilni red za ustavotvorno Skupštino (Wahlordnung für die konstituierende Skupschtina), Ljubljana 1920, S. 19.

wurde, ist vor allem auf das im früheren Königreich Serbien geltende Verfassungsprinzip zurückzuführen, wonach die Skupschtina, die über Verfassungsfragen zu entscheiden hatte („die große Narodna Skupschtina"), stets die doppelte Anzahl von Abgeordneten der gewöhnlichen Skupschtina haben mußte.

Das aktive Wahlrecht hatten alle 21 Jahre alten Männer. Interessant ist hiebei die mit den Friedensverträgen im Zusammenhange stehende Bestimmung des Art. 10, wonach einerseits Personen, die nach der bestehenden Gesetzgebung nicht Staatsbürger des jugoslawischen Staates waren, das Wahlrecht hatten, und Personen, die nach dem bestehenden Rechte Staatsbürger waren, das Wahlrecht nicht hatten. Es ist dies einer jener Fälle, welche zeigen, daß die übliche Definierung der Staatsbürger als derjenigen, welchen politische Wahlrechte oder staatliche Organfunktionen zustehen, nicht überall zutrifft.

Für die passive Wahlberechtigung verlangt das Gesetz neben dem aktiven Wahlrechte dauernden Wohnsitz im Staatsgebiete und das Alter von 25 Jahren. Staatliche Bedienstete, welche die auf sie fallende Wahl annehmen, mit Ausnahme der Minister und der Professoren juristischer Fakultäten, verlieren ihre dienstlichen Funktionen. Politische Verwaltungsbeamte können überhaupt nicht, richterliche Beamte aber nicht im Wahlkreise ihres Dienstortes kandidieren. Abgeordnete, welche einen staatlichen Dienstposten annehmen, sich an staatlichen Lieferungsgeschäften usw. beteiligen oder „welche als Advokaten Geschäfte betreiben, deren Erledigung von der Regierung oder einzelnen Ministern abhängig ist", verlieren ihr Mandat (Art. 12—18).

Eine Besonderheit bilden die sog. qualifizierten Kandidaten. Auf jeder Kandidatenliste muß wenigstens ein Kandidat figurieren, welcher neben den allgemeinen Erfordernissen auch die Absolvierung einer in- oder ausländischen Fakultät oder einer diesen gleichwertigen Fachschule nachweist. In Wahlkreisen mit mehr als 4 Abgeordnetenmandaten muß unter je 4 Kandidaten stets ein solcher qualifizierter Kandidat sein (Art. 14).

III. Die Leitung aller Wahlgeschäfte steht einer Staatskommission zu, die aus dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten der provisorischen Skupschtina, dem Präsidenten des Staatsrates und aus den Präsidenten der in den Territorien bestehenden obersten Gerichte zusammengesetzt ist. Diese Staatskommission bestimmt insbesondere die Zahl der nach der Bevölkerungsziffer auf jeden Wahlkreis entfallenden Mandate, die Zahl der Wahlorte in den Gemeinden, ernennt die Mitglieder der Hauptwahlkommission des Wahlkreises, die Vorsitzenden der einzelnen lokalen Wahlkommissionen (Art. 7). Die Staatskommission entscheidet über etwa auftauchende Zweifel, welcher Gerichtshof erster Instanz zur Durchsicht der Kandidatenlisten berufen ist (Art. 33), nimmt die von den Hauptwahlkommissionen eingesendeten Wahlakten, Protokolle und Berichte entgegen, verfaßt ein Gesamtverzeichnis der gewählten Abgeordneten, das sie zugleich mit den in Empfang genommenen Akten an die konstituierende Skupschtina leitet (Art. 83).

IV. Den ersten Entwurf der Wählerverzeichnisse verfassen die Gemeindeämter, doch müssen sie die Verzeichnisse dem Gerichtshofe erster Instanz behufs Durchsicht und Richtigstellung vorlegen. Das so mit der Genehmigungsklausel versehene Verzeichnis wird in der Gemeinde und beim Gerichtshofe zur öffentlichen Einsicht und Anbringung von Reklamationen aufgelegt. Das Gemeindeamt muß jede Verfügung, sowohl die, mit welcher

einer Reklamation Folge gegeben, als auch die, mit welcher die Reklamation abgewiesen wurde, dem Gerichtshofe zur Ueberprüfung und endgültigen Entscheidung vorlegen. Im Falle die Gemeindevertretung aufgelöst ist, besorgt die dem Gemeindeamte obliegenden Geschäfte das örtlich kompetente Bezirksgericht (Art. 19—32).

V. Je 100 wahlberechtigte Personen sind berechtigt, eine Kandidatenliste aufzustellen, welche dem Gerichtshofe erster Instanz zur Ueberprüfung vorgelegt wird, ob sie den gesetzlichen Erfordernissen (Wahlberechtigung der Proponenten, Zustimmung der nominierten Kandidaten, Aufnahme der qualifizierten Kandidaten) entspricht (Art. 33—43).

VI. Am Wahltage, dem Tage vor und am Tage nach der Wahl dürfen keine geistigen Getränke ausgeschenkt oder sonst irgendwie verabfolgt werden (Strafe: Arrest von 15 Tagen bis 6 Monaten und Geldstrafe von 100—500 D.; Art. 70 und 113).

Die Abstimmung erfolgt vor der Wahlkommission, welcher ein vom Gemeindeausschuß gewählter bzw. vom Bezirksgerichte bestimmter Gemeindevertreter und je ein Vertreter jeder Kandidatenliste als Mitglieder angehören. Den Vorsitzenden der Wahlkommission bestimmt die Staatskommission, welche hiezu einen Richter oder richterlichen Beamten oder einen Absolventen einer Rechtsfakultät und nur in Ermangelung eines solchen den Absolventen irgendeiner anderen Fakultät bestellt. Sollte auch ein solcher nicht zur Verfügung sein, so können auch Personen, die irgendeine Fachschule absolviert haben, zum Vorsitzenden bestellt werden, „wenn sie nur nicht im politischen Verwaltungsdienste stehen" (Art. 53).

Im Wahllokale befinden sich ebensoviele zur Aufnahme der Abstimmungskügelchen bestimmte Kistchen, als es Kandidatenlisten gibt. Jedes Kistchen steht unter dreifacher Sperre (einen Schlüssel hat der Vorsitzende der Wahlkommission, einen der Gemeindevertreter, den dritten aber der Vertreter der Kandidatenliste). Die Kistchen sind so konstruiert, daß das Hineinlassen der Kügelchen weder gesehen noch gehört werden kann. Sie sind nach der Reihe der Nummern der Kandidatenlisten aufgestellt.

Nachdem sich die Wahlkommission von der Identität des Wählers überzeugt hat, übergibt ihm der Präsident ein Kügelchen. Der Wähler „nimmt das Kügelchen in die rechte Hand, schließt diese und geht mit so geschlossener Hand von Kistchen zu Kistchen, steckt die Hand in jedes Kistchen und läßt das Kügelchen in das Kistchen fallen, auf welchem die Kandidatenliste angeklebt ist, für die er stimmen will. Nachdem der Wähler die Hand aus dem letzten Kistchen herausgenommen hat, muß er die Hand so öffnen, daß jedermann sehen kann, daß er das Kügelchen nicht mehr in der Hand hat und somit die ‚Stimme abgegeben' hat. Die ganze Zeit während der Abstimmung müssen der Vorsitzende und die Mitglieder der Wahlkommission strenge darauf achten, daß der Wähler das Kügelchen nicht in die andere Hand gibt und es mit sich nimmt." Ein Wähler, der aus einem physischen Gebrechen nicht in solcher Weise abstimmen könnte, hat das Recht, einen Bevollmächtigten mitzubringen, der an seiner Statt die Stimme abgibt (Art. 63).

Nach Abschluß der Abstimmung muß das Gefäß, aus welchem der Vorsitzende die Kügelchen verabfolgte, sofort verschlossen und versiegelt werden, worauf die Stimmenzählung vorgenommen wird. Der Vorsitzende öffnet zuerst ein Kistchen, schüttet die Kügelchen in ein Gefäß und beginnt zu zählen. Jedes gezählte Hundert gibt er zur abermaligen Durchzählung dem Vertreter der Gemeinde und dieser übergibt es dem Vertreter der Kandidatenliste, damit es auch dieser zählt. Die so ermittelten Zählungsergebnisse der einzelnen

Kandidatenlisten werden im Protokoll festgelegt, worauf die Kommission das Wahllokal verläßt, das unter strenger Bewachung bleibt.

Am nächsten Tage tritt die Wahlkommission abermals zusammen und wenn sie sich überzeugt hat, daß alles in Ordnung ist, übernimmt der Vorsitzende der Kommission das Protokoll und die sonstigen Wahlakten und begibt sich in Begleitung der Vertreter der Kandidatenlisten an den Sitz der Hauptwahlkommission (Art. 49—75).

Die Hauptwahlkommission, welche aus einem Mitgliede des Staatsrates als Präsidenten, aus Richtern der in den Territorien bestehenden obersten Gerichtshöfe (im Bedarfsfalle der Appellationsgerichte und Vorsitzenden der Gerichtshöfe erster Instanz) sowie aus Vertretern der Kandidatenlisten besteht, nimmt das Skrutinium der Wahl des Wahlkreises vor. Die Hauptwahlkommission stellt fest, wieviel Mandate auf die einzelnen Kandidatenlisten entfallen, verkündet das Wahlresultat, fertigt die Wahlzertifikate aus und sendet die Protokolle und Akten an die Staatskommission (Art. 76—83).

VII. Alle Beschwerden betreffend die Durchführung der Wahlen sind entweder unmittelbar oder durch den Minister des Innern an die Skupschtina zu richten. Das Recht der Beschwerde hat jeder Wähler und „auch der Minister des Innern“ (Art. 84).

Die Erledigung dieser Beschwerden steht der Skupschtina zu. Hier fällt also das Wahlgesetz, welches sonst alle Entscheidungen Gerichten überweist, aus der Rolle. Einen Wahlprüfungsgerichtshof sieht das Gesetz nicht vor; ist vielleicht auch nicht so notwendig, da sich das ganze Wahlgeschäft unter wesentlicher Mitwirkung der Gerichte vollzieht.

## Die Verfassungsurkunde des jugoslawischen Staates.

I. Die auf Grund des skizzierten Wahlgesetzes gewählte verfassunggebende Skupschtina trat am 12. Dezember 1920 in Belgrad zusammen. Sie hatte nach Art. 1 des Wahlgesetzes solange versammelt zu bleiben, bis sie die Verfassung und die mit ihr unmittelbar zusammenhängenden Gesetze beschlossen hat. Ist die Verfassungsurkunde kundgemacht, „so hört die verfassunggebende Tätigkeit der Skupschtina auf und beginnt die legislative Tätigkeit derselben, welche aber höchstens 2 Jahre dauern darf“ (vgl. auch Art. 140 der Verfassungsurkunde).

Die konstituierende Skupschtina hat die Verfassungsurkunde in der Zeit bis zum 28. Juni 1921 ausgearbeitet und beschlossen.

Die Verfassung wurde an dem Tage, an welchem sich die Katastrophe am Kosovopolje zum 533. Male jährte, das ist am St. Veitstage (Vidovdan), vom Könige sanktioniert und noch an demselben Tage kundgemacht (Službene Novine Nr. 142 A). Der Vidovdan des Jahres 1389, der die einstige serbische Unabhängigkeit begrub und den Türken den Weg in das Innere Europas öffnete, hat sich durch die Jahrhunderte in Lied und Sage aller Südslawen als ihr größtes nationales Unglück in lebendiger und durch jährliche Trauerfeiern betätigter Erinnerung erhalten. Der Vidovdan des Jahres 1921 bedeutet demnach für sie die Wiederauferstehung, Vereinigung und Konsolidierung zu freier, selbständiger kultureller Entwicklung, in der sie so sehr zum Nachteile gegenüber ihren glücklicheren westeuropäischen Nachbarn durch die Fremdherrschaft und den jahrhundertelang dauernden Befreiungskampf gehindert und gehemmt waren.

Das Verfassungsproblem des neuen jugoslawischen Staates bildete eines der schwierigsten politischen Probleme, da es galt, nicht weniger als 6 verschiedene

Rechts- und Verwaltungssysteme zu einer organischen Einheit zu vereinigen. Waren doch die Südslawen durch Jahrhunderte nicht nur in verschiedene völkerrechtliche Kommunitäten, sondern selbst innerhalb einer und derselben Kommunität in eine Reihe nach Organisation und Rechtssystem differenter politischer Kadres zerstückelt, wie dies namentlich die Aufteilung der österreichisch-ungarischen Südslawen in zwei „staatsrechtliche Hälften" und in diesen wieder deren Einkastelung in „Länder und Provinzen" mit anderssprachigen Majoritäten zeigt.

Die Verfassung steht auf dem Standpunkt des parlamentarisch regierten „Einheitsstaates". Das Organisationsprinzip, von dem die Verfassung ausgeht, ist weder Föderalismus noch zentralistischer Unitarismus, sondern die mittlere Linie einer starken Dezentralisation der Verwaltung, für welche als territoriale Grundlage weder die historisch-politischen noch die übrigens unmöglich festzustellenden sprachlichen Stammesgrenzen, sondern eine nach natürlichen geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten durchzuführende Gebietseinteilung zu dienen hat. Einerseits ist in der Gesamtorganisation des Staates der nationale Separatismus, andererseits für die zentrale Leitung der staatlichen Angelegenheiten jede Hegemonie eines Stammes, wie sie etwa im früheren deutschen Reiche zugunsten Preußens bestand, abgelehnt. In dem weiten Rahmen, welcher der Selbstverwaltung in den Gebieten (Oblasti) und Bezirken (Srezi) eingeräumt ist, wobei die Selbstverwaltungskörper innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze das Recht der Erlassung allgemeinverbindlicher Verordnungen (Gesetze) haben, ist andererseits den nach Konfession, Kultur und Wirtschaftsformen differenzierten Bestandteilen des ethnisch einheitlichen Volkes die Möglichkeit geboten, sich entsprechend ihren Energien und individuellen Bedürfnissen auszuleben.

Was das Verhältnis zwischen König und Parlament betrifft, so ist dieses auf dem Prinzipe der Parität aufgebaut. Gesetze können nur durch paritätisches Zusammenwirken von Skupschtina und König zustandekommen. Die Minister sind dem König und der Skupschtina verantwortlich. Die Initiative zu Verfassungsänderungen steht sowohl dem Könige als auch der Skupschtina zu. Der König hat zwar auf der einen Seite das Recht der Auflösung der Skupschtina (Appell an das Volk), doch hat andererseits die Skupschtina in der Verfassung garantierte Rechte des Versammeltseins.

II. Die Verfassungsurkunde enthält 14 Abschnitte.

Im ersten Abschnitte (allgemeine Bestimmungen) wird neben anderem auch eine Art Legaldefinition des Verfassungsystems des jugoslawischen Staates gegeben. Nach Art. 1 ist der Staat der Serben, Kroaten und Slowenen „eine verfassungsmäßige (ustavna), parlamentarische und erbliche Monarchie".

Man braucht nicht besonders auf alle die Bedenken hinzuweisen, welche erfahrungsgemäß der Aufnahme solcher vager theoretisierender Sätze in ein Gesetzgebungswerk anhaften. Was heißt „verfassungsmäßige" Monarchie? Kann man sich einen Staat ohne Verfassung überhaupt denken? Oder ist die jugoslawische Monarchie vielleicht deshalb eine verfassungsmäßige, weil sie eine geschriebene Verfassungsurkunde hat? Das in einem Artikel der Verfassungsurkunde selbst zu betonen, hat wahrlich keinen Sinn. Oder ist die Monarchie deshalb eine „verfassungsmäßige", weil die staatlichen Gewalten in Gemäßheit der Verfassung auszuüben sind? Das liegt doch im Wesen und in der Zweckbestimmung

jeder Verfassung und ist in dem Art. 45 noch ausdrücklich ausgesprochen. Vielleicht sollte aber damit zum Ausdrucke gebracht werden, daß die Verfassungsurkunde des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen eine höhere Rechtskraft als gewöhnliche Gesetze hat. Auch hierin läge kein Gedanke, der nicht schon aus dem Texte der Verfassung, namentlich aus Art. 125 ff., hervorginge. Uebrigens sind die 142 Artikel der Verfassungsurkunde nicht die einzigen Normen, welchen eine höhere Rechtskraft zukommt, da diesen Charakter alle für das Königreich verbindlichen Völkerrechtsnormen besitzen, die der Staat weder durch einfaches noch durch Verfassungsgesetz einseitig abändern, aufheben oder beseitigen kann [1]).

Und was soll man erst von dem Prädikat „parlamentarische“ Monarchie sagen? Weder für die Theorie noch für die Praxis hat der Terminus einen Erkenntniswert, weil der Begriff des Parlamentarismus ein durchaus fließender ist und Wissenschaft und Praxis diese Erkenntnis doch aus den konkreten positiven Bestimmungen der Verfassungsurkunde werden holen müssen. Es gibt ebensoviele Formen und Nuancen parlamentarischer Regierung als es parlamentarisch regierte Staaten gibt. Daher wird mit Recht die Aufnahme des vieldeutigen Begriffes in die Verfassungsurkunden vermieden, wie es neuestens auch bei der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 geschehen ist. Auch in unserem Falle müssen die Kriterien der parlamentarischen jugoslawischen Monarchie aus den Bestimmungen der einzelnen Verfassungsartikel festgestellt werden. Wohl aber wird der Terminus der faktiösen Parteipolitik als willkommener Tummelplatz dienen und aus diesem Gesichtspunkte muß dessen Aufnahme in das Verfassungsgesetz als eine Gefahr und Schädigung bezeichnet werden.

Der offizielle Name des Staates ist „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen“ (Art. 1). Die Bezeichnung soll „die volle Gleichheit aller drei Stämme manifestieren und zum Ausdrucke bringen, daß der Nation die Namen: Serbe, Kroate, Slowene gleich teuer und gleich wert sind“. Doch sind andere Bezeichnungen wie insbesondere die Bezeichnung „Jugoslavija“ in privaten und politischen Manifestationen nicht ausgeschlossen (Bericht des Verfassungsausschusses).

Die Amtssprache des Königreiches ist „serbisch-kroatisch-slowenisch“, wodurch die volle Parität des Gebrauches der kroatisch-serbischen und der slowenischen Sprache verfassungsmäßig gewährleistet ist.

III. Der zweite Abschnitt hat die herkömmlichen bürgerlichen Grundrechte und Grundpflichten zum Gegenstande.

Hervorzuheben wäre, daß die Todesstrafe verfassungsmäßig für politische Delikte ausgeschlossen ist (Art. 9). Ob sie sonst beibehalten wird, ist der Entscheidung durch die ordentliche Gesetzgebung vorbehalten.

Für die Vornahme einer Hausdurchsuchung ist neben den sonstigen Erfordernissen die Anwesenheit zweier zugezogener Bürger notwendig (Art. 11).

Bezüglich der Religionsgesellschaften (Art. 12) verläßt die Verfassung einerseits das System des Staatskirchentums, welches im früheren Königreiche Serbien

1) So ist z. B. in dem mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika, England, Frankreich, Italien, Japan abgeschlossenen Vertrage vom 10. September 1919 (Art. 1) den in diesem Vertrage vereinbarten Bestimmungen über den Schutz der Minoritäten ausdrücklich der Charakter einer „loi fondamentale“ zuerkannt, welcher durch keinerlei Gesetz, Reglement, Anordnung oder Verfügung Abbruch getan werden kann.

zugunsten der orthodoxen Kirche rechtens war; andererseits stellt sie sich nicht auf den Standpunkt der Trennung von Kirche und Staat. Sie geht vielmehr einen Mittelweg, wonach alle Kirchen koordiniert sind, und soweit die Kirchen staatlichen Schutz und staatliche Förderung genießen, ist dieser Schutz und diese Förderung allen in gleicher Weise gesichert.

Auf Wunsch der Muselmanen wurde die Freiheit des Verkehres der Religionsgesellschaften mit ihren außerhalb des Staates residierenden religiösen Häuptern ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen.

Den kirchlichen Vorstehern ist es untersagt, ihre geistliche Gewalt zu Parteizwecken zu benützen.

„Der Unterricht ist", wie Art. 16 sagt, „staatlich". Alle Schulen müssen den Schülern eine moralische Erziehung bieten und „das Staatsbewußtsein im Geiste der nationalen Einheit und der konfessionellen Duldsamkeit entwickeln".

Der staatliche Unterricht wird ohne Einschreibgebühr, Schulgeld und andere Taxen erteilt. Der Religionsunterricht ist nach dem Wunsche der Eltern nach Konfessionen getrennt und in Uebereinstimmung mit deren konfessionellen Grundsätzen zu erteilen.

Durch Art. 18 erhält jeder Bürger, dem staatliche oder Selbstverwaltungsorgane „durch nichtgehörige Ausübung des Dienstes" einen Schaden zufügen, das Recht, den Staat oder Selbstverwaltungskörper bei den ordentlichen Gerichten auf Ersatz des erlittenen Schadens zu belangen. Es ist dies wohl eine der stärksten Garantien für eine den Gesetzen entsprechende Ausübung der Amtsgewalt. Auch für den Schaden, den Minister durch ungesetzliche Ausübung ihres Amtes verursachen, haftet der Staat (Art. 91).

In den Bestimmungen über die Staatsbürgerschaft (Art. 19—21) ist das Ausscheiden aus dem Staatsverbande als ein Grundrecht anerkannt. Jedem Staatsangehörigen steht es völlig frei, nach Erfüllung seiner Pflichten gegen den Staat die Staatsbürgerschaft des Staates der Serben, Kroaten und Slowenen abzulegen.

Die Suspension einzelner Grundrechte im Falle eines Krieges, einer allgemeinen Mobilisierung oder eines Aufstandes ist vorgesehen; doch kann sie nur durch besonderes Gesetz erfolgen und nur das Vereins-, Versammlungs- und Besprechungsrecht, das Recht der freien Bewegung, die Unantastbarkeit der Wohnung, das Brief- und Telegraphengeheimnis und die Preßfreiheit betreffen (Art. 127).

IV. In dem dritten Abschnitte (Art. 22—44) sind in die Verfassungsurkunde ähnliche „soziale und ökonomische Bestimmungen" aufgenommen, wie sie die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 in ihrem zweiten Hauptteile, zweiten und fünften Abschnitt (über das Gemeinschafts- und über das Wirtschaftsleben) enthält: Schaffung der Möglichkeit zur Ausbildung der persönlichen Erwerbsfähigkeit, Schutz der Arbeitskraft, Schutz des geistigen Eigentums, wirtschaftliche Vertragsfreiheit, staatliches Interventionsrecht zur Beseitigung wirtschaftlicher Klassengegensätze, wirtschaftliche Vergesellschaftung, Organisations- und Koalitionsrecht der Arbeiter, Agrarreform (Fideikommisse, großer Grundbesitz, Abschaffung der Feudalverhältnisse der Kmeten und Kolonen in Bosnien, Herzegowina und Dalmatien, Minimum des Grundbesitzes, das nicht veräußert und im Erbwege nicht zerteilt werden darf), Bodenschätze, Beteiligung des Staates an dem hinterlassenen Vermögen usw.

Das Privateigentum ist verbürgt, doch mit dem Beisatze, daß aus dem Privateigentum auch Pflichten erwachsen, daß es daher „nicht ein absolut individualistisches Recht ist“ (Bericht des Verfassungsausschusses) und nicht zum Schaden der Gesamtheit ausgeübt werden darf (Art. 37).

V. Der vierte Abschnitt (Art. 45—48) behandelt die Gliederung der „staatlichen Gewalten“ in die gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt. Die gesetzgebende Gewalt wird vom Könige und der Skupschtina gemeinsam, die exekutive Gewalt vom Könige durch verantwortliche Minister, die richterliche Gewalt durch Gerichte im Namen des Königs und auf Grund der Gesetze ausgeübt.

Hierauf folgen die Abschnitte V—IX über den König und die Regentschaft, über die Skupschtina, über die exekutive und über die richterliche Gewalt.

Der König hat das Sanktions- und Ausfertigungs-(Promulgations-)Recht der Gesetze, hat die in der Verfassung näher bestimmten Rechte der Einberufung und Auflösung der Skupschtina, vertritt den Staat nach außen, ist der Oberbefehlshaber der gesamten Armee, ernennt die Minister und Staatsbeamten usw.

Der König ist unverantwortlich. Für alle Akte des Königs, seien sie mündliche oder schriftliche, gegengezeichnete oder nichtgegengezeichnete, „für all sein Vorgehen politischen Charakters“ trägt der zuständige Minister die Verantwortung. Dies gilt auch für die Handlungen des Königs als obersten Befehlshabers der Armee, ohne Unterschied, ob es sich um Anordnungen zur Friedens- oder Kriegszeit (Kriegführung) handelt (Art. 54, 55).

Zur vorübergehenden oder dauernden Stellvertretung des Königs ist von Rechts wegen der Thronfolger berufen. Ist dieser minderjährig oder verhindert, so ist die vorübergehende Stellvertretung dem Ministerrate anvertraut, während für eine länger dauernde Stellvertretung eine besondere Regentschaft eingesetzt werden muß (Art. 59—68).

Der königliche Thron ist erblich, und zwar im Mannesstamme, nach dem Rechte der Erstgeburt. Hat der König keinen männlichen Nachkommen, so wird der Nachfolger vom König mit Zustimmung der Skupschtina bestimmt (Art. 56).

VI. Die Volksvertretung beruht auf dem Einkammersystem. Im Regierungsentwurf war neben der Skupschtina ein Senat vorgesehen. Leider war sich die Regierung der Größe und Bedeutung der Frage nicht voll bewußt und behandelte die Angelegenheit nicht als wesentlich, weshalb die Idee des Zweikammersystems trotz guter Aussichten im Verfassungsausschusse fiel.

Ein Senat, hervorgegangen aus Wahlen, in welchem die wirtschaftlich und kulturell schaffenden Interessenkreise zum Worte kämen, wäre sowohl als unmittelbarer Interessent an der Leistung positiver gesetzgeberischer Arbeit und damit als Gegner einer Politik der Sterilität als auch als der Vereinigungs- und Sammelpunkt praktischer und theoretischer Erfahrung ein außerordentlich förderndes Element in der Bewältigung der großen legislativen Aufgaben, welche gerade in der nächsten Zukunft dem neuen Staate gestellt sind. Mit dem Theorem, mit welchem schließlich der Verfassungsausschuß über die Frage hinwegging, „daß die Skupschtina der Vertreter des ganzen Volkes ist und daß jedes Glied der Skupschtina alle Klassen und Professionen vertritt“ (Bericht des Verfassungsausschusses), ist natürlich die praktische Frage der notwendigen Höchstleistung der Volksvertretung nicht gelöst.

Die in der Verfassung fixierten Grundsätze für das Wahlrecht zur Skupschtina (Art. 69—74) entsprechen im Wesen denjenigen, welche in dem Wahlgesetze für die verfassunggebende Skupschtina zur Geltung gelangt waren. Nur ist die Wahlzahl von 30 auf 40 000, das Alter der passiven Wählbarkeit vom 25. auf das 30. Lebensjahr hinaufgesetzt. Mit der ersteren Aenderung wird die Abgeordnetenzahl der Skupschtina eine wünschenswerte Verminderung erfahren.

Das Stimmrecht ist ein allgemeines, gleiches, direktes und geheimes „unter Vertretung der Minderheiten" (Art. 69). Mit letzterem Beisatze soll, wie es im Bericht des Verfassungsausschusses heißt, nicht das Prinzip des proportionalen Wahlrechtes aufgegeben, sondern nur dem auszuarbeitenden Wahlgesetze die Bestimmung des Umfanges, der Art und des Systems dieser „Vertretung der Minderheit" überlassen werden (Art. 141).

Die Staatsdiener werden für die Wahlbewerbung in drei Gruppen geschieden: Beamte der Polizei-, Finanz- und Forstverwaltung und der Agrarreform können erst ein Jahr nach dem Ausscheiden aus dem Dienste kandidieren; andere Beamte, die öffentliche Gewalt ausüben, dürfen nicht in dem Wahlkreise ihres Dienstortes, die übrigen Beamten aber überall kandidieren.

Die Prüfung der Wahlen steht der Skupschtina selbst zu (Art. 76, 81).

Der König hat das Recht, die „Skupschtina zu ordentlicher oder außerordentlicher Session einzuberufen", die ordentliche und außerordentliche Session zu schließen sowie die Skupschtina aufzulösen (Art. 52). „Zu ordentlicher Session tritt die Skupschtina (automatisch?) am 20. Oktober jeden Jahres zusammen, wenn sie nicht vorher vom König zu einer außerordentlichen Session einberufen worden ist" (Art. 75).

Die ordentliche Session kann nicht geschlossen werden, bevor nicht das Staatsbudget erledigt ist. Während eines Krieges ist die Skupschtina ständig versammelt, außer wenn sie es selbst anders beschließt (Art. 75, 51). Der königliche Ukas, mit dem die Session geschlossen wird, muß stets auch den Tag des Zusammentrittes der neuen Session enthalten (Art. 52).

Vertagungen beschließt die Skupschtina selbst, doch kann der König aus Gründen der Staatsnotwendigkeit die vertagte Skupschtina jederzeit einberufen (Art. 52).

Wenn der König die Skupschtina auflöst, muß der die Auflösung anordnende Ukas stets auch die Verfügung enthalten, daß längstens in drei Monaten die Wahlen durchzuführen sind und die gewählte Skupschtina binnen eines weiteren Monates zusammenzutreten hat. Die Auflösungsverfügung muß von allen Ministern kontrasigniert sein (Art. 52).

Ist zur Zeit der Auflösung das Budget noch nicht erledigt, so wird durch königlichen Ukas das Budget des vorigen Jahres auf vier Monate verlängert (Art. 114).

Der Ministerrat, der den abwesenden König oder Thronfolger vertritt, hat nicht das Recht, die Skupschtina aufzulösen (Art. 59).

VII. Die gesetzgebende Gewalt „üben der König und die Narodna Skupschtina gemeinsam aus" (Art. 46, 125). Dem König steht das „Bestätigungs-" oder „Sanktionsrecht" der von der Skupschtina beschlossenen Gesetze zu (Art. 49, 141). Er besitzt demnach gegenüber den von der Skupschtina beschlossenen Gesetzen das Recht des absoluten Vetos. Die Majorität des Verfassungsausschusses konnte sich die Vorschläge gewisser Gruppen nicht aneignen, welche dahingingen, „die gesetzgebende Gewalt nur der Skupschtina anzuvertrauen" (Bericht des Verfassungsausschusses).

Für die Verfassungsgesetzgebung ist das dem früheren serbischen Recht eigentümliche Prinzip der „großen Narodna Skupschtina" (siehe oben S. 188) fallen gelassen. Ueber die Aenderungen oder Ergänzungen der Verfassung hat die gewöhnliche Skupschtina zu beschließen, jedoch unter erschwerenden Formen, namentlich unter Beibehaltung des Prinzipes, daß nur jene Skupschtina über eine Verfassungsänderung beschließen kann, welche die Nation eigens zu solchem Zwecke erwählt hat. Die Initiative zu Verfassungsänderungen steht sowohl der Skupschtina als auch dem Könige zu (Art. 126).

Für bestimmte Gesetze hat die Verfassung wenigstens temporär ein abgekürztes Verfahren vorgesehen. Gesetzentwürfe solcher Art werden vom Skupschtinapräsidium unmittelbar dem „gesetzgebenden Ausschusse" zugewiesen. Ueber den vom gesetzgebenden Ausschuß durchberatenen und angenommenen Gesetzentwurf beschließt die Skupschtina in einmaliger namentlicher Abstimmung en bloc, ob sie den Gesetzentwurf annimmt oder ablehnt. Vor der Abstimmung kann je „ein Vertreter jeder parlamentarischen Gruppe" eine kurze Erklärung abgeben (Art. 133).

Verordnungen sind teils Ausführungsverordnungen, teils „Verordnungen mit Gesetzeskraft". Die ersteren können von der Exekutivgewalt stets zum Zwecke der Durchführung und einheitlichen Anwendung der Gesetze, Verordnungen mit Gesetzeskraft aber nur auf Grund von Fall zu Fall gegebener spezieller Ermächtigung des Gesetzes erlassen werden. Doch kann die Skupschtina solche Verordnungen durch einfache Resolution ganz oder zum Teile außer Kraft setzen (Art. 94).

Weiter haben die Selbstverwaltungskörper (Gebietsversammlungen) für den Bereich ihrer Zuständigkeit und innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze das Recht der Erlassung von Verordnungen, über deren Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit gegebenenfalls der Staatsrat entscheidet (Art. 99).

Für bestimmte Fälle sind auch königliche Verordnungen vorgesehen (Art. 119, 135).

VIII. Die verantwortliche Leitung der staatlichen Verwaltung ruht in den Händen der Minister, welche in ihrer Gesamtheit das Kollegium des „Ministerrates" bilden. Dieser, mit dem Präsidenten an der Spitze, ist dem König unmittelbar untergeordnet.

Der König ernennt die Minister. Eine Vorschrift, daß zu Ministern nur Mitglieder der Skupschtina ernannt werden könnten, besteht nicht.

Die Minister sind nicht nur der Skupschtina, sondern auch dem König verantwortlich. Hierin liegt auch das Recht des Königs, Minister aus dem Amte zu entlassen.

Sowohl der König als auch die Skupschtina haben das Recht, Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen. Der Gerichtshof besteht aus je 6 Staatsräten und Kassationsrichtern, die durch das Los bestimmt werden (Art. 90—93).

Die nähere Einrichtung der zentralen staatlichen Verwaltung (Bestimmung der Anzahl der Ministerien, Abgrenzung ihrer Kompetenzen, Garantien für die Stabilität und Kontinuität der Verwaltung trotz des Wechsels der Minister usw.) sind einem besonderen Gesetze vorbehalten. Dasselbe gilt hinsichtlich der näheren Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Minister (Art. 93, 131).

IX. Wie bereits oben bemerkt wurde, nimmt die Verfassung eine starke Dezentralisation der Verwaltung in Aussicht. Das Ministerium soll im wesentlichen auf die Oberaufsicht,

die Erteilung allgemeiner Direktiven, die Leitung der Staatspolitik und auf die Aktionen zur Ergänzung der Gesetzgebung beschränkt sein. Dagegen soll die eigentliche Verwaltung den provinziellen und lokalen Verwaltungsinstanzen obliegen.

Als Verwaltungseinheiten haben nach der Verfassung die Gemeinden, Bezirke (Srezi) und Gebiete (Oblasti) zu gelten. Bezirke und Gebiete sind Träger der staatlichen und neben den Gemeinden auch Träger der autonomen Verwaltung (Art. 95, 96).

Da aus den Gründen, die gleichfalls bereits angedeutet wurden, die in den verschiedenen Territorien bestehenden administrativen Einrichtungen durchaus verschieden sind, stellt gerade eine den neuen Verhältnissen angepaßte und ohne Erschütterung alles Bestehenden geschaffene Organisation der Provinzial- und Lokalverwaltung ein besonders schwieriges Problem in dem Konsolidierungswerke des neuen Staates dar.

In einzelnen Territorien ist z. B. nur eine zweistufige Gliederung, in anderen wieder ein dreistufiger Aufbau der provinziellen Verwaltung hergebracht. Weiter ist in gewissen Territorien die Verwaltung in staatliche und Selbstverwaltung geschieden, während anderen Territorien eine solche Scheidung fremd ist und dort, wo sie besteht, ist sie wieder verschieden abgestuft. Die durchzuführende Dezentralisation bedingt ferner eine allgemeine Verschiebung der Kompetenzen von den Ministerien bis herab zu den Bezirken.

Da die administrative Einteilung des Staatsterritoriums nach historisch-politischen bzw. nach Stammesgrenzen abgelehnt bzw. nicht durchführbar ist, so hat nach der Verfassung (Art. 95) die Bestimmung der Gebiete (Oblasti) als der oberen und der Bezirke (Srezi) als der unteren Verwaltungseinheiten nach den natürlichen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten zu erfolgen. Ein Gebiet darf (ohne Einrechnung der Städte mit eigenem Statut) höchstens 800 000 Einwohner umfassen (Art. 96). Das Minimum der Einwohner eines Gebietes ist offen gelassen; auch ist die Möglichkeit der Vereinigung mehrerer kleiner Gebiete innerhalb der angegebenen Höchstgrenze vorgesehen (Art. 95).

Die konkrete Festsetzung der einzelnen Verwaltungsgebiete ist einem besonderen Gesetze vorbehalten, welches innerhalb bestimmter Frist in dem gewöhnlichen oder aber in dem abgekürzten Verfahren zustandekommen muß. Sollte das Gesetz in der Skupschtina in der bestimmten Frist weder in der einen noch anderen Weise beschlossen werden, so muß gleichfalls binnen bestimmter Frist die administrative Einteilung durch königliche Verordnung getroffen werden, wobei jedoch der Verordnung gewisse Schranken gesetzt sind (Art. 135).

Das Gebiet (Oblast) soll sowohl in Sachen der staatlichen als auch der autonomen Verwaltung grundsätzlich die letzte Instanz sein.

An der Spitze der staatlichen Verwaltung im Gebiete steht der Veliki župan, der auch die Aufsicht über die Selbstverwaltung im Gebiete, den Bezirken und Gemeinden ausübt (Art. 99, 101).

Bezüglich der Organisierung der Selbstverwaltung, ihrer Kompetenzen und ihres Verhältnisses zur staatlichen Verwaltung sind in den Art. 96—101 bestimmte Grundsätze aufgestellt.

Als Organe der Selbstverwaltung haben die Gebietsversammlung und der Gebietsausschuß bzw. die Bezirksversammlung und der Bezirksausschuß zu gelten (Art. 98).

Die Gebietsversammlung hat innerhalb ihrer Kompetenz und in den Schranken der Verfassung und Gesetze auch das Recht, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen (Art. 99).

Das Sistierungsrecht des Veliki župan gegenüber den Verordnungen und Verfügungen der Selbstverwaltungsorgane ist auf die Fälle beschränkt, daß die Verordnung oder Verfügung gegen die Gesetze verstößt. Dagegen steht ihm ein solches Recht nicht schon dann zu, wenn nach seiner Meinung die Verordnung oder Verfügung den „allgemeinen staatlichen Interessen zuwider wäre". Der Staatsrat hat über die Legalität der Sistierung innerhalb eines bzw. zweier Monate zu entscheiden, widrigenfalls die Sistierung ihre Kraft verliert (Art. 99, 101).

Die näheren Bestimmungen über die Einrichtung der staatlichen wie der Selbstverwaltung sind besonderen Gesetzen vorbehalten (Art. 98, 134, 135). Nach den bereits vorliegenden Gesetzentwürfen (ein Gesetz über die Organisation der Verwaltung im allgemeinen und ein Gesetz über die Selbstverwaltung) soll der Schwerpunkt der politischen Verwaltung im Bezirke, der der Bevölkerung am nächsten ist, liegen. Ferner sollen die Selbstverwaltungskörper eine ausgedehnte Kompetenz erhalten (vgl. Art. 96).

Bis zum Inkrafttreten der Gesetze über die Verwaltungseinteilung und über die Organisation der staatlichen wie der Selbstverwaltung wird die provinzielle und lokale Verwaltung im Wesen nach den Einrichtungen geführt, welche in den einzelnen Territorien bei Konstituierung des neuen Staatswesens gegeben waren. Nur sind die Kommissariatsregierungen (oben S. 182) bureaukratisiert, d. h. durch „Landesverwaltungen" ersetzt worden, an deren Spitze der vom König ernannte Landesstatthalter steht, der die Landesverwaltung durch Abteilungsvorstände führt (vgl. Art. 134).

X. Als oberstes Verwaltungsgericht fungiert wie schon im alten Serbien der Staatsrat (Conseil d'Etat). Außer ihm sind provinzielle Verwaltungsgerichte zur Entscheidung der Beschwerden gegen die letztinstanzlichen Entscheidungen der Provinzialverwaltungsbehörden in Aussicht genommen (Art. 102, 103).

Als Verwaltungsgericht entscheidet der Staatsrat über Beschwerden gegen Entscheidungen und Verfügungen der Zentralstellen, dann über Kompetenzkonflikte „zwischen staatlichen Verwaltungsbehörden" und über solche zwischen staatlichen und Selbstverwaltungsbehörden (Art. 103). Dagegen sind Konflikte zwischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und zwischen Verwaltungs- und ordentlichen Gerichten der Entscheidung durch den Kassationsgerichtshof vorbehalten (Art. 110).

Der Staatsrat ist aber in gewissen Fällen auch Organ der obersten Staatsverwaltung (Art. 103, Ziff. 2), insoferne zu gewissen Akten der Verwaltung die Mitwirkung des Staatsrates erforderlich ist (vgl. z. B. Art. 19, 63, 93, 118).

Die Mitglieder des Staatsrates ernennt der König, und zwar in folgender Art: Die eine Hälfte der Mitglieder entnimmt der König aus der doppelten Zahl der Kandidaten, welche die Skupschtina präsentiert; für die andere Hälfte der Mitglieder präsentiert der König der Skupschtina die doppelte Zahl von Kandidaten und ernennt diejenigen, welche die Skupschtina ausgewählt hat.

XI. Die richterliche Gewalt wird von unabhängigen Gerichten ausgeübt. Ihre Urteile werden im Namen des Königs und auf Grund der Gesetze gefällt und vollstreckt (Art. 48, 109).

Für das ganze Königreich besteht nur ein Kassationsgerichtshof, welcher seinen Sitz in Zagreb (nicht in der Residenzstadt Belgrad) hat (Art. 110). Bis zur Aktivierung dieses

Gerichtshofes fungieren die in den verschiedenen Territorien bestehenden „obersten" Gerichte als Abteilungen dieses Kassationsgerichtshofes (Art. 137).

Die Ernennung von Kassations- und anderen höheren Richtern erfolgt aus der Zahl der Kandidaten, „die der durch Gesetz näher zu bestimmende Wahlkörper wählt" (Art. 111).

XII. Der zehnte Abschnitt der Verfassungsurkunde (Art. 113—118) behandelt den Staatshaushalt und die Rechnungskontrolle. Letztere wird von der „Hauptkontrolle" (Glavna kontrola) als „oberstem Rechnungshof" geführt.

Der Präsident und die Mitglieder der „Hauptkontrolle" werden von der Skupschtina aus einer Kandidatenliste gewählt, die der Staatsrat aufstellt und die zweimal soviel Kandidaten enthält, als Stellen zu besetzen sind (Art. 118).

XIII. Die Wehrpflicht ist eine allgemeine (Art. 119). Niemand kann nach beendetem 20. Lebensjahre ein staatliches Amt erhalten oder in einem solchen verbleiben, wenn er nicht seiner gesetzlichen Wehrpflicht Genüge geleistet hat (Art. 122).

Das Wehrsystem wird durch das Gesetz, die innere Organisation des Heeres durch königliche Verordnung unter der Verantwortung des Kriegs- und des Marineministers, die Höhe des Präsenzstandes jährlich durch das Budget bestimmt (Art. 119, 54).

Die Militärgerichte sind unabhängig. Bei der Rechtsprechung stehen sie unter keinerlei Obrigkeit, sondern urteilen nach dem Gesetze. Auch im übrigen genießen die Militärrichter die üblichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit. Außerdem unterliegen die Urteile der Militärgerichte in letzter Instanz der Ueberprüfung durch den Kassationsgerichtshof (Art. 120).

Für strafbare Handlungen, welche von Zivilpersonen in Gemeinschaft mit Soldaten begangen werden, sind in Friedenszeiten die Zivilgerichte kompetent (Art. 121).

Zur Erhaltung der Ordnung im Inneren kann das Heer nur auf Verlangen der zuständigen Zivilbehörden verwendet werden (Art. 123).

XIV. In den Uebergangsbestimmungen (Art. 128—141) werden zahlreiche Anordnungen getroffen, welche sich einerseits auf die Liquidierung des durch die provisorische Gesetzgebung und die außerordentlichen Maßnahmen der Kriegszeit geschaffenen Rechtszustandes beziehen (Art. 130, 137), andererseits aber provisorische Regelungen zum Gegenstande haben, die für die Zeit bis zur Erlassung der durch die Verfassung vorgesehenen organischen Gesetze und Verwaltungseinrichtungen notwendig sind (Art. 131, 132, 134, 136, 139, 141). Für eine Reihe gesetzgeberischer Aktionen ist hiebei das oben besprochene abgekürzte Gesetzgebungsverfahren vorgesehen (Art. 131, 135, 139, 141). Zu diesen gehören insbesondere auch die Maßnahmen, welche die Vereinheitlichung des in den einzelnen Territorien geltenden verschiedenen Rechtes bezwecken (bürgerliches Recht, Strafrecht, materielles Verwaltungsrecht usw.).

Ferner bestimmt Art. 140, daß sich mit dem Inkrafttreten der Verfassung die Konstituante in die ordentliche gesetzgebende Skupschtina verwandelt, jedoch nur für die Dauer von 2 Jahren (siehe oben S. 190).

Bemerkt sei, daß die Verfassung und Gesetzgebungspraxis den Akt, mit dem das Gesetz (Verordnung) zustandekommt (formelle Rechtskraft) und den Akt der Kundmachung genau unterscheiden. Mit der Sanktion und Ausfertigung durch den König tritt das Gesetz in Gel-

tung, mit der Kundmachung erhält es aber allgemein verbindliche Kraft (vgl. Art. 49, 80, 99, 142 Verfassungsurkunde, Art. 121 des Wahlgesetzes für die konstituierende Skupschtina).

---

## Verfassung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen vom 28. Juni 1921

(Službene Novine Nr. 142 A, ausgegeben am 28. Juni 1921).

Uebersetzung nach dem im Amtsblatt abgedruckten Texte von Dr. Ivan Žolger.

Im Namen Seiner Majestät

**Peter I.**

von Gottes Gnaden und dem Willen der Nation Königs der Serben, Kroaten und Slowenen.

**Wir**
**Aleksandar Thronfolger**

promulgieren und tun allen und jedermann kund, daß die mit Ukas [1]) vom 7. September 1920 auf den 12. Dezember 1920 in die Residenzstadt Beograd einberufene konstituierende Narodna Skupschtina des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen in ihrer 62. ordentlichen Sitzung vom 28. Juni 1921, dem Tage des St. Veit (Vidov-Dan) beschlossen und Wir bestätigt haben und bestätigen die Verfassung des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen, welche lautet:

### Abschnitt I. — Allgemeine Bestimmungen.

#### Artikel 1.

Der Staat der Serben, Kroaten und Slowenen ist eine verfassungsmäßige (ustavna), parlamentarische und erbliche Monarchie.

Der offizielle Name des Staates ist: Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen.

#### Artikel 2.

Das Wappen des Königreiches ist ein auffliegender weißer, zweiköpfiger Adler auf rotem Schilde. Ueber den Köpfen des weißen zweiköpfigen Adlers steht die Krone des Königreiches. Auf der Brust des Adlers ist ein Schild, auf welchem sich folgende Wappen befinden: das serbische: ein weißes Kreuz auf rotem Schilde mit je einem Feuerstein in jedem Schenkel; das kroatische: ein Schild mit 25 abwechselnd roten und silbernen Feldern; das slowenische: auf blauem Schilde drei goldene sechsstrahlige Sterne, darunter ein weißer Halbmond.

Die Staatsflagge ist blau-weiß-rot in horizontaler Lage zum aufrechtstehenden Schaft.

#### Artikel 3.

Die Amtssprache des Königreiches ist serbisch-kroatisch-slowenisch.

### Abschnitt II. — Die bürgerlichen Grundrechte und Grundpflichten.

#### Artikel 4.

Die Staatsbürgerschaft ist im ganzen Königreiche eine. Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetze gleich. Alle genießen den gleichen Schutz der Behörden.

Adel, Titel und irgendwelche durch Geburt bedingte Vorrechte werden nicht anerkannt.

#### Artikel 5.

Die persönliche Freiheit wird gewährleistet.

Niemand kann zur Verantwortung gezogen, in Haft genommen oder sonst und von wem immer seiner Freiheit beraubt werden, außer in den Fällen, die das Gesetz vorgesehen hat.

Niemand kann für eine strafbare Handlung ohne schriftlichen und mit Gründen versehenen Bescheid der zuständigen Behörde in Haft genommen werden. Dieser Bescheid muß der Person, die in Haft genommen wird, entweder im Momente der Inhaftierung oder aber, wenn dies nicht möglich ist, spätestens 24 Stunden, nachdem die Person in Haft genommen worden ist, mitgeteilt werden. Gegen den Bescheid ist innerhalb 3 Tagen Beschwerde an das zuständige Gericht zulässig. Wenn in dieser Frist keine Beschwerde einläuft, hat die Unter-

---

1) Alle vom Könige unterfertigten Akte führen in der Staatspraxis des Königreiches die Bezeichnung: ukaz (vgl. Art. 52, 75, 80, 102, 111, 114, 118).

suchungsbehörde den Bescheid binnen 24 Stunden an das Gericht zu senden. Das Gericht ist verpflichtet, seine Entscheidung binnen 2 Tagen, vom Tage des Empfanges des Bescheides an gerechnet, zu fällen. Die Entscheidung des Gerichtes ist vollstreckbar.

Die behördlichen Organe, die sich gegen diese Bestimmungen vergangen haben, werden wegen ungesetzlicher Freiheitsentziehung bestraft.

Artikel 6.

Ein unzuständiges Gericht kann über niemanden zu Gericht sitzen.

Artikel 7.

Niemand kann verurteilt werden, bevor er zuständigerweise verhört oder auf gesetzliche Weise aufgefordert worden ist, sich zu verteidigen.

Artikel 8.

Eine Strafe kann nur durch das Gesetz bestimmt und nur auf Taten angewendet werden, von welchen das Gesetz im vorhinein erklärt hat, daß sie mit der Strafe geahndet werden.

Artikel 9.

Für rein politische Delikte kann nicht die Todesstrafe bestimmt werden.

Ausgenommen sind die Fälle vollbrachten oder versuchten Attentates auf die Person des Herrschers und auf Mitglieder des königlichen Hauses, für die im Strafgesetze die Todesstrafe angeordnet ist.

Ausgenommen sind außerdem die Fälle, in denen neben dem rein politischen Delikte noch eine andere strafbare Tat begangen wurde, für die im Strafgesetze die Todesstrafe angeordnet ist, ebenso auch die Fälle, die die Militärgesetze mit der Todesstrafe ahnden.

Artikel 10.

Kein Staatsbürger kann aus dem Staate ausgewiesen werden. Im Lande selbst kann er nicht aus einem Orte in einen anderen vertrieben (abgeschafft), noch in einem Orte konfiniert werden, außer in den Fällen, die das Gesetz ausdrücklich vorgesehen hat.

Niemand kann ohne richterlichen Spruch aus seinem Heimatsorte vertrieben (abgeschafft) werden.

Artikel 11.

Die Wohnung ist unverletzbar.

Die Behörde kann in der Wohnung eines Bürgers Durchsuchungen nur in den im Gesetz vorgesehenen Fällen und auf die im Gesetze vorgeschriebene Art vornehmen.

Vor der Durchsuchung ist die Behörde verpflichtet, der Person, deren Wohnung durchsucht wird, einen schriftlichen Bescheid der Untersuchungsbehörde, auf Grund dessen die Durchsuchung vorgenommen wird, auszufolgen. Gegen diesen Bescheid kann bei dem erstinstanzlichen Gerichte Beschwerde geführt werden. Doch hindert die Beschwerde den Vollzug der Durchsuchung nicht. Die Durchsuchung wird stets in Anwesenheit zweier Bürger stattfinden.

Gleich nach beendigter Durchsuchung ist die Behörde verpflichtet, der Person, deren Wohnung durchsucht wurde, eine Bestätigung über den Ausgang der Durchsuchung und eine unterfertigte Aufnahme der wegen weiterer Untersuchung mitgenommenen Gegenstände auszufolgen.

Nachts können Polizeiorgane in Privatwohnungen nur in Fällen dringender Notwendigkeit sowie auch dann, wenn sie aus der Wohnung zu Hilfe gerufen werden, eintreten. Dieser Amtshandlung werden der Gemeindevorsteher oder zwei herbeigerufene Bürger beiwohnen, außer in Fällen, wo die Polizei zu Hilfe gerufen wird.

Die behördlichen Organe, die sich gegen diese Bestimmungen vergangen haben, werden wegen ungesetzlicher Wohnungsverletzung bestraft.

Artikel 12.

Die Religions- und Gewissensfreiheit ist gewährleistet. Die anerkannten Konfessionen sind vor dem Gesetze gleichberechtigt und können ihren Glauben öffentlich bekennen.

Der Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte ist von dem Glaubensbekenntnis unabhängig. Niemand kann sich mit Berufung auf die Vorschriften seines Glaubens seinen bürgerlichen und militärischen Pflichten und Verbindlichkeiten entziehen.

Die Konfessionen, die in irgendeinem Teile des Königreiches die gesetzliche Anerkennung bereits erlangt haben, werden (für den Gesamtstaat) anerkannt. Andere Konfessionen können nur durch Gesetz anerkannt werden. Die anerkannten Konfessionen regeln selbständig ihre inneren konfessionellen Angelegenheiten und verwalten ihre Stiftungen und Fonde innerhalb der Grenzen der Gesetze.

Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Ueberzeugung öffentlich zu bekennen. Niemand ist verpflichtet, bei religiösen Akten, Feierlichkeiten, Zeremonien und Uebungen mitzuwirken, außer an staatlichen Feiertagen und Feierlichkeiten, insoweit dies das Gesetz bei Personen vorschreibt, die der väterlichen, vormundschaftlichen oder militärischen Gewalt unterliegen.

Die anerkannten Konfessionen können die Verbindung mit ihren religiösen Oberhäuptern auch außerhalb der Grenzen des Staates unterhalten, insoweit dies die geistlichen Vorschriften der einzelnen Konfessionen erfordern. Die Art und Weise, wie diese Verbindungen aufrechterhalten werden, werden durch das Gesetz geregelt.

Insoweit im Staatsbudget Ausgaben für konfessionelle Zwecke vorgesehen sind, sind dieselben unter die einzelnen anerkannten Konfessionen im Verhältnis zur Zahl der Gläubigen und zu dem nachgewiesenen tatsächlichen Bedarf aufzuteilen.

Die Vertreter der Konfessionen dürfen bei gottesdienstlichen Handlungen oder durch Aufschriften konfessionellen Charakters oder sonstwie bei Verrichtung ihrer dienstlichen Obliegen-

heiten ihre geistliche Gewalt nicht zu Parteizwecken benützen.

### Artikel 13.

Die Presse ist frei.

Es kann keinerlei Präventivmaßnahme angeordnet werden, die die Herausgabe, den Verkauf und die Verbreitung von Schriften und Zeitungen verhindert. Die Zensur kann nur für die Zeit des Kriegs oder der Mobilisierung angeordnet werden, und zwar für Dinge, die im Gesetze im vorhinein vorgesehen sind. Verboten sind die Verbreitung und der Verkauf von Zeitungen oder Druckschriften, welche enthalten: eine Beleidigung des Herrschers oder von Mitgliedern des königlichen Hauses, fremder Staatsoberhäupter, der Narodna Skupschtina, eine direkte Aufforderung an die Bürger, mit Gewalt die Verfassung oder die Landesgesetze zu ändern, oder aber eine schwere Verletzung der öffentlichen Moral. Doch ist in diesen Fällen die Behörde verpflichtet, 24 Stunden nach Vollzug des Verbotes die Angelegenheit dem Gerichte zu übergeben und dieses ist gehalten, gleichfalls binnen 24 Stunden das Verbot zu bestätigen oder aufzuheben. Im entgegengesetzten Falle wird angenommen, daß das Verbot aufgehoben ist. Die ordentlichen Gerichte entscheiden über den Schadenersatz, unabhängig von der richterlichen Entscheidung über die Aufhebung des Verbotes.

Für durch die Presse begangene strafbare Handlungen sind verantwortlich: der Verfasser, der Redakteur, der Drucker, der Herausgeber und der Verbreiter. Durch ein besonderes Gesetz über die Presse wird bestimmt werden, wann, in welchen Fällen und in welcher Weise die einzelnen vorangeführten Personen für durch die Presse begangene strafbare Handlungen verantwortlich sein werden. Ueber alle durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen entscheiden die ordentlichen Gerichte.

### Artikel 14.

Die Bürger besitzen das Vereins-, Versammlungs- und Besprechungsrecht. Nähere Bestimmungen darüber werden durch Gesetz getroffen werden. Niemand darf in eine Versammlung bewaffnet kommen. Versammlungen unter freiem Himmel müssen der kompetenten Behörde mindestens 24 Stunden früher angemeldet werden.

Die Bürger haben das Recht, für Zwecke, die nach dem Gesetze nicht strafbar sind, Vereine zu bilden.

### Artikel 15.

Die Bürger haben das Recht, Gesuche zu unterbreiten. Das Gesuch kann von einem oder mehreren Bürgern wie auch von jedweder juristischer Person unterfertigt sein. Gesuche können an alle Behörden ohne Unterschied gerichtet werden.

### Artikel 16.

Die Wissenschaft und die Kunst sind frei und genießen den Schutz und die Unterstützung des Staates.

Der Universitätsunterricht ist frei.

Der Unterricht ist taatlich.

Im ganzen Lande ruht der Unterricht auf dem gleichen System und ist angepaßt dem Milieu, für das er bestimmt ist.

Alle Schulen müssen den Schülern eine moralische Erziehung bieten und das Staatsbewußtsein im Geiste der nationalen Einheit und der konfessionellen Duldsamkeit entwickeln.

Der Elementarunterricht ist staatlich, allgemein und obligat.

Der Religionsunterricht wird nach dem Wunsche der Eltern bzw. Vormünder nach Konfessionen getrennt und in Uebereinstimmung mit deren konfessionellen Grundsätzen erteilt.

Fachschulen werden je nach Bedürfnis der Berufe eröffnet.

Der staatliche Unterricht wird ohne Einschreibgebühr, Schulgeld und andere Taxen erteilt.

Inwieweit und unter welchen Bedingungen Privatschulen und welche Arten derselben gestattet sein werden, wird durch das Gesetz bestimmt.

Alle Bildungsanstalten stehen unter staatlicher Aufsicht.

Der Staat wird die Tätigkeit zur Hebung der Volksbildung unterstützen.

Den Minotitäten der anderen Rassen und Sprachen wird der Elementarunterricht in ihrer Muttersprache erteilt, und zwar unter den Modalitäten, die das Gesetz vorschreiben wird.

### Artikel 17.

Das Briefgeheimnis sowie das Geheimnis telegraphischer und telephonischer Mitteilungen sind unverletzbar, außer in dem Falle einer Strafuntersuchung, einer Mobilisierung und eines Krieges.

Alle jene, die das Briefgeheimnis oder das Geheimnis telegraphischer oder telephonischer Mitteilungen verletzen, werden nach dem Gesetze bestraft.

### Artikel 18.

Jeder Bürger hat das Recht, direkt und ohne irgendwessen Bewilligung staatliche und Selbstverwaltungsorgane wegen strafbarer Handlungen bei Gericht zu klagen, die die Organe ihm gegenüber in ihrer amtlichen Tätigkeit begehen sollten.

Für Minister, Richter und Soldaten unter der Fahne gelten besondere Bestimmungen.

Für Schäden, welche staatliche oder Selbstverwaltungsorgane durch nicht gehörige Versehung des Dienstes den Bürgern zufügen, haften vor den ordentlichen Gerichten der Staat oder der Selbstverwaltungskörper. Das betreffende Organ ist diesen verantwortlich.

Die Schadenersatzklage verjährt in 9 Monaten.

### Artikel 19.

Alle Stellen in allen Zweigen des Staatsdienstes sind unter den gesetzlichen Bedingungen allen Staatsbürgern von Geburt sowie allen naturalisierten Staatsbürgern serbisch-kroa-

tisch-slowenischer Nationalität gleich zugänglich.

Andere naturalisierte Staatsbürger können eine Staatsdienstanstellung erlangen, wenn sie 10 Jahre im Königreiche wohnen, vor Ablauf dieser Frist aber nur mit Zustimmung des Staatsrates und auf begründetes Verlangen des zuständigen Ministers.

Artikel 20.

Jeder Staatsbürger genießt den Schutz des Staates in fremden Staaten. Jedem Staatsbürger steht es frei, aus dem Staatsverbande auszutreten, nachdem er seine Pflichten gegen den Staat erfüllt hat.

Die Auslieferung der eigenen Staatsbürger ist untersagt.

Artikel 21.

Jeder Staatsbürger ist verpflichtet, den Gesetzen zu gehorchen, den Interessen der nationalen Gemeinschaft zu dienen, das Vaterland zu verteidigen und nach seiner Erwerbsfähigkeit und den Bestimmungen der Gesetze an der Tragung der staatlichen Lasten teilzunehmen.

## Abschnitt III. — Soziale und ökonomische Bestimmungen.

Artikel 22.

Der Staat sorgt dafür, daß allen Bürgern die gleiche Möglichkeit der Vorbereitung für den Erwerb, dem sie sich widmen wollen, geschaffen wird. Zu diesem Behufe wird er den fachlichen Unterricht organisieren und Einrichtungen wegen fortlaufender Förderung der schulmäßigen Ausbildung fähiger armer Kinder treffen.

Artikel 23.

Die Arbeitskraft steht unter dem Schutze des Staates.

Frauen und Unerwachsene müssen vor Arbeiten, die ihre Gesundheit schädigen, besonders geschützt werden.

Das Gesetz bestimmt die besonderen Maßnahmen zur Sicherheit und zum Schutz der Arbeiter und schreibt die Arbeitszeit in allen Unternehmungen vor.

Artikel 24.

Die Erzeugnisse geistiger Arbeit sind Eigentum des Autors und genießen staatlichen Schutz.

Artikel 25.

Die Vertragsfreiheit in wirtschaftlichen Angelegenheiten wird anerkannt, insoferne sie den Interessen der Gesellschaft nicht widerstreitet.

Artikel 26.

Der Staat hat im Interesse der Gesamtheit und auf Grund der Gesetze das Recht und die Pflicht, im Geiste der Gerechtigkeit und zwecks Beseitigung gesellschaftlicher Gegensätze in wirtschaftlichen Angelegenheiten der Bürger zu intervenieren.

Artikel 27.

Der Staat läßt sich angelegen sein: 1. die allgemeinen hygienischen und sozialen Bedingungen, die auf die Volkshygiene von Einfluß sind, zu verbessern, 2. Mütter und kleine Kinder besonders zu schützen, 3. die Gesundheit aller Bürger zu behüten, 4. akute und chronische Infektionskrankheiten wie auch den Mißbrauch von Alkohol zu bekämpfen und 5. armen Bürgern unentgeltlich ärztliche Hilfe, Arzneien und andere Mittel der Erhaltung der Volksgesundheit zu verschaffen.

Artikel 28.

Die Ehe steht unter dem Schutze des Staates.

Artikel 29.

Der Staat fördert materiell das nationale Genossenschaftswesen. Desgleichen fördert der Staat materiell die sonstigen Erwerbsvereinigungen, die nicht auf Erzielung von Gewinn arbeiten. Solchen Genossenschaften und Erwerbsvereinigungen bzw. deren Verbänden wird im Bereiche ihrer Tätigkeit, unter sonst gleichen Bedingungen, der Vorzug vor den übrigen Privatunternehmungen gegeben.

Ein Genossenschaftsgesetz mit der Geltung für das ganze Land wird geschaffen werden.

Artikel 30.

Durch besondere Gesetzgebung wird die landwirtschaftliche Versicherung geregelt werden.

Artikel 31.

Die Versicherung von Arbeitern gegen Unfälle, Erkrankung, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, für den Fall des Alters und des Todes wird durch ein besonderes Gesetz geregelt werden.

Artikel 32.

Invaliden, Kriegswaisen und -witwen, arme und arbeitsunfähige Eltern gefallener oder im Kriege gestorbener Krieger genießen zum Zeichen der Anerkennung besonderen Schutz und die besondere Hilfe des Staates.

Die Frage der Befähigung der Invaliden für die Arbeit und der Erziehung und Ausbildung der Kriegswaisen für die Arbeit und das Leben wird durch das Gesetz geregelt.

Artikel 33.

Das Recht der Arbeiter, sich behufs Erzielung besserer Arbeitsbedingungen zu organisieren, ist verbürgt.

Artikel 34.

Der Seeschiffahrt und der Seefischerei wird besondere Aufmerksamkeit zugewendet werden.

Durch besonderes Gesetz wird die Versicherung von Personen des Seemannsberufes für den Fall der Erkrankung, der Arbeitsunfähigkeit, des Alters und des Todes geregelt werden.

Artikel 35.

Der Staat wird sich den Ausbau und die Erhaltung aller Verkehrsmittel, wo immer dies

die allgemeinen staatlichen Interessen erfordern, angelegen sein lassen.

Artikel 36.

Wucher jeder Art ist verboten.

Artikel 37.

Das Eigentum ist verbürgt. Dem Eigentume erwachsen auch Verpflichtungen. Der Gebrauch des Eigentums darf nicht der Gesamtheit zum Schaden sein. Inhalt, Umfang und Schranken des Privateigentums werden durch das Gesetz bestimmt.

Die Enteignung des Privateigentums im allgemeinen Interesse ist auf Grund des Gesetzes bei gerechtem Ersatze zulässig.

Artikel 38.

Fideikommisse werden aufgehoben.

Stiftungen für gemeinnützige Zwecke werden anerkannt. Durch das Gesetz wird bestimmt, in welchen Fällen der Zweck und Gegenstand der Stiftung den veränderten Verhältnissen entsprechend umgeändert werden können.

Artikel 39.

Durch das Gesetz über die Erbsteuer ist dem Staate Anteil an der Erbschaft zu sichern, wobei der Verwandtschaftsgrad zwischen dem Erben und dem Toten und der Wert der Erbschaft in Betracht zu ziehen ist.

Artikel 40.

Vorspann und andere Bedürfnisse für das Heer werden nur gegen entsprechendes Entgelt in Anspruch genommen.

Artikel 41.

Private große Waldkomplexe werden nach dem Gesetze enteignet und gehen in das Eigentum des Staates oder der autonomen Körperschaften über. Das Gesetz wird bestimmen, inwieweit große Waldkomplexe anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die schon bestehen oder erst gegründet werden, zu Eigentum gehören können.

Echter Waldgrund, dessen Aufforstung klimatische und Kulturrücksichten erfordern, geht gleichfalls im Wege gesetzlicher Enteignung in das Eigentum des Staates oder der autonomen Körperschaften über, soferne die Aufforstung nicht auf andere Weise erreicht werden kann.

Große Waldkomplexe, welche die fremde Gewalt an einzelne Personen verschenkt hat, gehen kraft Gesetzes in das Eigentum des Staates oder der Gemeinde über, ohne daß diese Personen eine Entschädigung erhalten. Das Forstgesetz wird die Bedingungen festsetzen, unter welchen Bauern und jene, die Landwirtschaft als Nebenbeschäftigung betreiben, in den Wäldern des Staates und der autonomen Körperschaften Bau- und Brennholz gewinnen und dieselben zur Viehweide benutzen dürfen.

Artikel 42.

Feudalverhältnisse sind mit dem Tage der Befreiung von der fremden Gewalt als rechtlich aufgehoben zu betrachten. Soferne irgendwo vor diesem Tage durch Ablösung der Feudalverhältnisse oder durch Umwandlung derselben in privatrechtliche Verhältnisse ein Unrecht begangen worden ist, ist dieses durch Gesetz wieder gutzumachen.

Kmeten (Čivčije) wie überhaupt Bauern, die den Boden in einem dem Kmetentum ähnlichen Verhältnisse bearbeiten, werden, ohne daß sie selbst eine Entschädigung zu zahlen haben, als freie Eigentümer der staatlichen Ländereien bestätigt und wird ihnen das Erbrecht gewährt.

Artikel 43.

Die Enteignung der großen Grundbesitze und deren Aufteilung als Eigentum jener, die den Boden bearbeiten, wird durch das Gesetz geregelt werden. Das Gesetz wird auch die Entschädigung bestimmen, welche für den enteigneten Besitz geleistet werden wird. Für große Grundbesitze, die Mitgliedern der ehemaligen fremden Dynastien gehörten und für diejenigen, welche die fremde Gewalt Einzelnen geschenkt hat, wird keine Entschädigung geleistet werden.

Die Kolonisierung wird vorzugsweise mit Hilfe frei organisierter Kolonisierungsgenossenschaften durchgeführt werden, wobei dafür zu sorgen sein wird, daß die Kolonisten auch mit den zur erfolgreichen Produktion unumgänglich notwendigen Mitteln versehen werden.

Bei der Kolonisierung wie bei der Aufteilung der enteigneten Ländereien haben jene Krieger, die für die Befreiung der Serben, Kroaten und Slowenen gekämpft haben, und deren Familien den Vorzug.

Durch das Gesetz wird das Maximum des Grundbesitzes und werden auch die Fälle bestimmt werden, in welchen das Minimum des Grundbesitzes nicht entfremdet werden darf.

Artikel 44.

Behufs Ausarbeitung der sozialen und wirtschaftlichen Gesetzgebung wird ein Wirtschaftsrat geschaffen. Die näheren Bestimmungen über die Zusammensetzung und Kompetenz desselben werden durch das Gesetz festgesetzt.

## Abschnitt IV. — Die staatlichen Gewalten.

Artikel 45.

Alle staatlichen Gewalten werden nach den Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.

Artikel 46.

Die gesetzgebende Gewalt üben der König und die Narodna Skupschtina gemeinsam aus.

Artikel 47.

Die exekutive Gewalt übt der König durch verantwortliche Minister nach den Bestimmungen dieser Verfassung aus.

Artikel 48.

Die richterliche Gewalt üben die Gerichte aus. Ihre Urteile und Erledigungen werden im Namen des Königs und auf Grund der Gesetze ausgesprochen und vollstreckt.

## Abschitt V. — Der König.

Artikel 49.

Der König bestätigt und promulgiert die Gesetze, ernennt die Staatsbeamten und verleiht militärische Grade nach den Bestimmungen der Gesetze.

Der König ist der oberste Befehlshaber der gesamten Militärmacht.

Er verleiht Orden und andere Auszeichnungen.

Artikel 50.

Der König hat das Recht der Amnestie für politische und militärische Vergehen. Durch die Amnestie werden die rechtlichen Folgen der strafbaren Handlung aufgehoben, doch können durch sie die Rechte von Privatpersonen auf Schadenersatz nicht verletzt werden. Die Amnestie kann vor Beginn des Strafverfahrens, im Laufe des Verfahrens und nach rechtskräftigem Urteil gewährt werden. Die Amnestie ist eine allgemeine oder individuelle.

Für die Amnestie von Ministern ist die vorhergehende Zustimmung der Narodna Skupschtina erforderlich, doch kann sie in keinem Falle vor Ausspruch des Urteils gewährt werden.

Der König hat das Recht der Begnadigung. Er kann die zuerkannte Strafe erlassen, herabsetzen oder mildern.

Das Begnadigungsrecht bei Handlungen, die nur auf Privatklage strafbar sind, wird durch das Gesetz über das Gerichtsverfahren in Strafsachen geregelt werden.

Artikel 51.

Der König vertritt den Staat in allen seinen Beziehungen zu fremden Staaten. Er erklärt Krieg und schließt Frieden. Ist das Land nicht angegriffen oder ist ihm der Krieg nicht seitens eines anderen Staates erklärt, so ist für die Kriegserklärung die vorhergehende Zustimmung der Narodna Skupschtina erforderlich.

Wenn dem Lande der Krieg erklärt oder wenn dasselbe angegriffen wird, muß sogleich die Narodna Skupschtina einberufen werden.

Artikel 52.

Der König beruft die Narodna Skupschtina zu ordentlicher oder außerordentlicher Session ein.

Er eröffnet und schließt die Sessionen persönlich mit der Thronrede oder, im Wege des Ministerrates, durch eine Botschaft oder durch Ukas.

Die Thronrede, Botschaft und der Ukas sind durch alle Minister gegenzuzeichnen.

Der Ukas, durch den die Sitzungen einer Session geschlossen werden, wird immer auch die Verfügung über den Tag des Zusammentrittes der neuen Session enthalten.

Der König kann die Narodna Skupschtina, die ihre Sitzungen vertagt hat, aus Gründen der Staatsnotwendigkeit einberufen.

Der König hat das Recht, die Narodna Skupschtina aufzulösen. Doch muß der Ukas über die Auflösung die Anordnung, daß Neuwahlen längstens innerhalb dreier Monate durchzuführen sind, und die Verfügung wegen Einberufung der Narodna Skupschtina längstens binnen vier Monaten vom Tage der Auflösung enthalten. Den Ukas über die Auflösung der Narodna Skupschtina müssen alle Minister gegenzeichnen.

Artikel 53.

Der König kann ohne Zustimmung der Narodna Skupschtina nicht gleichzeitig Herrscher in einem anderen Staate sein.

Wenn der König entgegen dieser Anordnung dennoch die Krone eines anderen Staates annimmt, so wird dies als Verzichtleistung auf den Thron des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen angesehen.

Artikel 54.

Kein einziger Akt der königlichen Gewalt hat Kraft, noch kann er in Vollzug gesetzt werden, wenn er nicht vom zuständigen Minister gegengezeichnet ist. Für alle Akte des Königs, mündliche oder schriftliche, gegengezeichnete oder nicht gegengezeichnete, für all sein Vorgehen politischen Charakters, ist der zuständige Minister verantwortlich.

Für die Akte des Königs als obersten Befehlshabers der Armee trägt der Kriegs- und Marineminister die Verantwortung.

Artikel 55.

Der König und der Thronfolger werden mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig.

Die Person des Königs ist unverletzbar. Der König kann in nichts zur Verantwortung gezogen, noch kann er angeklagt werden. Dies gilt nicht für das Privateigentum des Königs.

Artikel 56.

Im Königreiche der Serben, Kroaten und Slowenen herrscht Petar I. Karagjorgjević. Auf König Petar folgt Thronfolger Aleksandar und dessen männliche Nachkommenschaft aus legitimer Ehe, nach der Ordnung der Erstgeburt.

Hat der König keine männliche Nachkommenschaft, so wird er mit Zustimmung der Narodna Skupschtina einen Nachfolger aus der Nebenlinie bestimmen. Für diesen Beschluß sind die Stimmen der um eins vermehrten Hälfte der Gesamtzahl der Mitglieder der Narodna Skupschtina erforderlich.

Artikel 57.

Das königliche Haus bilden: die Königin-Gemahlin, die lebenden Vorfahren und Nachkommen des Königs in direkter Linie mit ihren Gemahlinen, die leiblichen Brüder mit ihren Gemahlinen und die Schwestern des regierenden Königs. Das Verhältnis der Mitglieder des königlichen Hauses untereinander und ihre Stellung im königlichen Hause wird durch ein gesetzlich

zu inartikulierendes Statut bestimmt werden. Kein Mitglied des königlichen Hauses kann Minister oder Mitglied der Narodna Skupschtina sein.

Artikel 58.

Der König legt vor der Narodna Skupschtina einen Eid ab, der also lautet: „Ich (Name), den Thron des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen besteigend und die königliche Gewalt übernehmend, schwöre bei Gott dem Allmächtigen, daß ich die Einheit der Nation, die Unabhängigkeit des Staates und die Integrität des staatlichen Gebietes wahren, die Verfassung unverletzt beobachten, derselben und den Gesetzen gemäß herrschen und in all meinem Streben das Wohl der Nation vor Augen haben werde. So wahr mir Gott helfe. Amen.“

Artikel 59.

Der König weilt ständig im Lande. Erweist sich die Notwendigkeit, daß der König auf kürzere Zeit das Land verläßt, vertritt ihn von Rechts wegen der Thronfolger. Ist der Thronfolger nicht volljährig oder ist er verhindert, wird den König der Ministerrat vertreten. Die Vertretung erfolgt nach den Weisungen, die der König in den Grenzen der Verfassung gibt. Dies gilt auch für den Fall einer solchen Erkrankung des Königs, die nicht die dauernde Unfähigkeit des Königs zur Folge hat.

In der Zeit der Abwesenheit der Königs oder des Thronfolgers hat der Ministerrat nicht das Recht, die Narodna Skupschtina aufzulösen.

Die Vertretung des Ministerrates kann höchstens sechs Monate dauern. Nach Ablauf dieser Frist treten die Vorschriften der Verfassung über die Regentschaft in Geltung.

Abschnitt VI. — Die Regentschaft.

Artikel 60.

Die Regentschaft übt die königliche Gewalt aus: 1. Wenn der König minderjährig ist; 2. wenn er infolge einer geistigen oder körperlichen Krankheit zur Ausübung der königlichen Gewalt dauernd unfähig ist.

Ueber die Bildung und Beendigung der Regentschaft beschließt die Narodna Skupschtina in geheimer Abstimmung.

Wenn der Ministerrat findet, daß der Fall der Unfähigkeit des Königs eingetreten ist, teilt er dies unter Beischluß des Gutachtens dreier Aerzte heimischer medizinischer Fakultäten der Narodna Skupschtina mit. In derselben Weise wird vorgegangen, wenn es sich um den Thronfolger handelt.

Artikel 61.

Die Regentschaftsgewalt gebührt von Rechts wegen dem Thronfolger, falls er volljährig ist.

Wenn der Thronfolger aus den im Art. 60 angeführten Gründen die Regentschaftsgewalt nicht ausüben kann, wählt die Narodna Skupschtina in geheimer Abstimmung drei königliche Stellvertreter. Die königlichen Stellvertreter werden auf vier Jahre gewählt. Nach Ablauf dieser Frist findet, falls die Regentschaft mindestens um ein Jahr verlängert werden muß, eine Neuwahl statt. Wenn die Regentschaft länger dauern muß, wird die Wahl neuerlich für vier Jahre vorgenommen.

Königliche Stellvertreter können nur gebürtige Serben, Kroaten oder Slowenen sein, welche Staatsbürger des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen, 45 Jahre alt und von höherer Bildung sind.

Bevor sie die königliche Gewalt in ihre Hände nehmen, haben sie vor der Narodna Skupschtina, die sie erwählt hat, einen Eid abzulegen: daß sie dem König treu sein und nach der Verfassung und den Gesetzen des Landes regieren werden.

Artikel 62.

Falls einer von den drei königlichen Stellvertretern zeitweise abwesend oder verhindert ist, können die beiden anderen die Staatsgeschäfte auch ohne ihn erledigen.

Artikel 63.

Für die Erziehung des minderjährigen Königs tragen die königlichen Stellvertreter Sorge.

Um das Vermögen des minderjährigen Königs werden sich die durch das königliche Testament bestimmten Verwalter kümmern. Falls der verstorbene König keine Verwalter bestimmte, werden sie die königlichen Stellvertreter im Einvernehmen mit dem Staatsrate ernennen.

Artikel 64.

Bis zur Wahl der königlichen Stellvertreter wird provisorisch der Ministerrat, unter seiner Verantwortung, die königliche Gewalt ausüben.

Artikel 65.

Im Falle des Ablebens oder der Verzichtleistung des Königs übernimmt der Thronfolger, falls er volljährig ist, sogleich die Regierungsgewalt und gibt dies der Nation durch eine Proklamation kund. In der Zeit von zehn Tagen leistet er vor der Narodna Skupschtina den vorgeschriebenen Eid. Wenn die Narodna Skupschtina vorher aufgelöst worden war und die neue noch nicht gewählt ist, wird die frühere Narodna Skupschtina einberufen.

Artikel 66.

Wenn der König bei seinem Ableben keine männlichen Nachkommen zurückgelassen hat, die Königin jedoch zur Zeit des Ablebens des Königs schwanger wäre, wählt die Narodna Skupschtina einstweilige königliche Stellvertreter, die nur bis zur Geburt die königliche Gewalt ausüben. Die Regierung ist verpflichtet, der Narodna Skupschtina vor der Wahl der Stellvertreter das Gutachten dreier Aerzte einheimischer medizinischer Fakultäten über die Schwangerschaft der Königin vorzulegen. Dasselbe gilt im Falle als der Thronfolger stürbe und seine Gemahlin beim Ableben des Königs schwanger wäre.

Artikel 67.

Falls der Thron nach den Bestimmungen dieser Verfassung ohne Nachfolger bleibt, wird der Ministerrat die königliche Gewalt in die Hand nehmen und sogleich die Narodna Skupschtina zu einer besonderen Session berufen, in der über die Thronfrage entschieden wird.

Artikel 68.

Die Zivilliste des Königs wird durch Gesetz bestimmt. Die einmal bestimmte Zivilliste kann ohne Zustimmung der Narodna Skupschtina nicht erhöht und ohne Zustimmung des Königs nicht vermindert werden.

Die königlichen Stellvertreter werden für die Zeit der Ausübung ihrer Pflichten aus der Staatskassa jenen Betrag erhalten, welchen ihnen die Narodna Skupschtina bei der Wahl bestimmt.

## Abschnitt VII. — Die Narodna Skupschtina.

Artikel 69.

Die Narodna Skupschtina bilden die Abgeordneten, die die Nation frei nach allgemeinem, gleichen, direkten und geheimen Stimmrecht unter Vertretung der Minderheiten wählt.

Auf je 40 000 Einwohner wird ein Abgeordneter gewählt. Wenn in einer Wahleinheit der Ueberschuß der Einwohner größer als 25 000 ist, wird auch für diesen Ueberschuß ein Abgeordneter gewählt.

Die Narodna Skupschtina wird auf 4 Jahre gewählt. Die näheren Bestimmungen über die Wahlen werden durch das Gesetz vorgeschrieben werden.

Artikel 70.

Das Wahlrecht hat jeder gebürtige oder naturalisierte Staatsbürger, wenn er das 21. Lebensjahr vollendet hat.

Die unter der Fahne dienenden aktiven und nichtaktiven Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten können weder das Wahlrecht ausüben noch gewählt werden.

Ueber das Frauenstimmrecht wird durch Gesetz entschieden werden.

Artikel 71.

Auf bestimmte Zeit verlieren das Wahlrecht: 1. diejenigen, die zum Kerker verurteilt sind, solange sie nicht in den Genuß der Rechte gelangen; 2. diejenigen, die zum Verlust der bürgerlichen Rechte verurteilt sind, für die Zeit der Strafdauer; 3. jene, die sich im Konkurs befinden, und 4. jene, die unter Vormundschaft stehen.

Artikel 72.

Zum Abgeordneten in die Narodna Skupschtina kann nur der gewählt werden, der das Recht zu wählen hat, ohne Rücksicht darauf, ob er in die Wahlliste eingetragen ist. Jeder Abgeordnete muß folgenden Voraussetzungen entsprechen: 1. daß er durch Geburt oder Naturalisation Staatsbürger des Königreiches der Serben, Kroaten und Slowenen ist. Der naturalisierte Staatsbürger muß, wenn er nicht serbisch-kroatisch-slowenischer Nationalität ist, wenigstens zehn Jahre im Königreiche gewohnt haben, gerechnet von dem Tage der Naturalisation an; 2. daß er das 30. Lebensjahr vollendet hat und 3. daß er in Wort und Schrift der nationalen Sprache mächtig ist.

Abgeordnete können nicht gleichzeitig Lieferanten des Staates oder Uebernehmer staatlicher Arbeiten sein.

Artikel 73.

Polizei-, Finanz- und Forstbeamte, dann Beamte der Agrarreform können nicht kandidieren, außer wenn sie ein Jahr vor Ausschreibung der Wahlen aufgehört haben, Beamte zu sein.

Andere Beamte, die öffentliche Gewalt ausüben, können nicht im Wahlkreise ihrer territorialen Zuständigkeit kandidieren.

Beamte, die zu Abgeordneten gewählt werden, werden für die Zeit der Mandatsdauer zur Disposition gestellt.

Aktive wie zur Disposition gestellte Minister und Universitätsprofessoren können kandidieren und behalten, wenn sie gewählt werden, ihre Stellung bei.

Artikel 74.

Jeder Abgeordnete vertritt das ganze Volk und nicht nur jene, die ihn gewählt haben.

Instruktionen befehlender und verpflichtender Art können weder die Wähler erteilen noch die Abgeordneten annehmen.

Alle Abgeordneten legen den Eid ab, daß sie die Verfassung treu beobachten werden.

Artikel 75.

Die Narodna Skupschtina tritt am 20. Oktober jeden Jahres in der Residenzstadt Beograd zu ordentlicher Session zusammen, wenn sie nicht vorher durch königlichen Ukas zu einer außerordentlichen Session einberufen worden ist.

Wenn im Kriegsfalle die Residenzstadt geräumt wird, tritt die Narodna Skupschtina im Orte der provisorischen Residenz zusammen.

Die ordentliche Session kann nicht geschlossen werden, bevor das Staatsbudget nicht erledigt ist.

Während des Krieges ist die Narodna Skupschtina ständig versammelt, außer wenn sie es selbst anders beschließt.

Artikel 76.

Die Narodna Skupschtina prüft selbst die Legitimationen ihrer Mitglieder und entscheidet über dieselben.

Die Narodna Skupschtina schreibt sich selbst die Geschäftsordnung vor.

Artikel 77.

Die Narodna Skupschtina wählt bei jeder Session ihr Präsidium aus ihrer Mitte.

Artikel 78.

Gesetzesvorlagen werden auf Grund könig-

licher Ermächtigung durch den Ministerrat oder durch einzelne Minister eingebracht.

Das Recht, Gesetzesanträge zu unterbreiten, steht jedem Mitglied der Narodna Skupschtina zu.

Artikel 79.

Dem König steht die Abschließung der Verträge mit fremden Staaten zu, doch ist zur Bestätigung dieser Verträge die vorherige Genehmigung der Narodna Skupschtina erforderlich. Zur Bestätigung rein politischer Abmachungen (Einverständnisse, sporazumov) ist, wenn sie der Verfassung und den Gesetzen nicht zuwiderlaufen, die vorherige Genehmigung der Narodna Skupschtina nicht erforderlich.

Ein Vertrag, wonach fremdes Militär das Territorium des Königreiches besetzen oder durch dasselbe ziehen soll, ist ohne vorherige Genehmigung der Narodna Skupschtina nicht gültig.

Die Narodna Skupschtina kann, wenn dies die staatliche Notwendigkeit erheischt, den Ministerrat im vorhinein durch Beschluß ermächtigen, Maßnahmen zur unaufschiebbaren Anwendung des vorgelegten Vertrages zu treffen.

Staatliches Territorium kann ohne Genehmigung der Narodna Skupschtina weder veräußert noch in Tausch gegeben werden.

Artikel 80.

Die Gesetze promulgiert der König durch Ukase, die auch das von der Narodna Skupschtina beschlossene Gesetz selbst enthalten. Der Ukas wird von allen Ministern gegengezeichnet. Der Justizminister versieht ihn mit dem Staatssiegel und sorgt für die Kundmachung des Gesetzes im Amtsblatte („Službene Novine").

Das Gesetz erhält 15 Tage nach der Kundmachung in den „Službene Novine" bindende Kraft, wenn das Gesetz selbst nichts anderes bestimmt. Der Tag der Kundmachung in den „Službene Novine" wird eingerechnet.

Artikel 81.

Die Narodna Skupschtina hat das Recht, Enqueten und Untersuchungen in Wahl- und rein administrativen Fragen vorzunehmen.

Artikel 82.

Jedes Mitglied der Narodna Skupschtina hat das Recht, an die Minister Fragen und Interpellationen zu richten. Die Minister sind verpflichtet, sie im Laufe derselben Session in der von der Geschäftsordnung bestimmten Frist zu beantworten.

Artikel 83.

Die Narodna Skupschtina verkehrt unmittelbar nur mit den Ministern.

Artikel 84.

In der Narodna Skupschtina haben nur ihre Mitglieder, die Mitglieder der Regierung und die Regierungskommissäre das Recht zu sprechen.

Artikel 85.

Die Narodna Skupschtina kann gültige Beschlüsse fassen, wenn in der Sitzung ein Drittel aller Abgeordneten anwesend ist.

Für gültige Beschlüsse ist die Stimmenmehrheit der anwesenden Abgeordneten erforderlich. Bei Stimmengleichheit ist der Antrag, über den abgestimmt wurde, als abgelehnt anzusehen.

Artikel 86.

Keine Gesetzesvorlage kann in der Narodna Skupschtina verhandelt werden, bevor sie nicht durch den zuständigen Ausschuß beraten ist.

Die Abstimmung in der Narodna Skupschtina ist öffentlich; nur Wahlen werden durch geheime Abstimmung vollzogen. Die Stimmen können nur persönlich abgegeben werden.

Ueber jede Gesetzesvorlage muß zweimal in derselben Session der Narodna Skupschtina abgestimmt werden, bis sie endgültig angenommen ist.

Artikel 87.

Ein Abgeordneter kann von niemanden und niemals für die Stimme, die er als Mitglied der Narodna Skupschtina abgegeben hat, zur Verantwortung gezogen werden.

Für alle Erklärungen und für alles Vorgehen in der Ausübung des Mandates, es sei in den Sitzungen der Narodna Skupschtina oder in den Ausschüssen oder in besonderer Entsendung oder in besonderen Diensten, die von der Narodna Skupschtina aufgetragenen waren, sind die Abgeordneten nur der Narodna Skupschtina nach den Vorschriften der Geschäftsordnung verantwortlich.

Artikel 88.

Ohne Ermächtigung der Narodna Skupschtina können ihre Mitglieder wegen keinerlei strafbarer Handlung, mag sie von welcher Art immer sein, zur Verantwortung gezogen werden, noch können sie, solange ihr Mandat dauert, in irgendeinem Falle und von irgendeiner Behörde ihrer Freiheit beraubt werden, außer, wenn sie bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt werden. Doch wird in letzterem Falle die Narodna Skupschtina, falls sie versammelt ist, sofort verständigt; sie erteilt oder verweigert die Bewilligung, daß das zuständige Verfahren während der Session fortgesetzt werde.

Das Immunitätsrecht der Abgeordneten beginnt mit dem Tage der Wahl.

Wird jemand Abgeordneter, bevor über ihn wegen einer strafbaren Handlung ein rechtskräftiges Urteil ausgeprochen ist, verständigt die die Untersuchung führende Behörde davon die Narodna Skupschtina, welche die Ermächtigung zur Fortsetzung des Verfahrens erteilt oder verweigert.

Das Mitglied der Narodna Skupschtina kann nur wegen jener Handlung zur Verantwortung gezogen werden, deretwegen es ausgeliefert wurde.

Artikel 89.

Der Narodna Skupschtina steht ausschließlich das Recht zu, durch ihren Präsidenten für die Erhaltung der Ordnung in ihrer Mitte zu sorgen. Keine bewaffnete Gewalt kann ohne Gutheißung des Präsidenten der Narodna Skupschtina im Gebäude der Narodna Skupschtina oder in ihrem Hofe aufgestellt werden. Ebenso können ohne seine Gutheißung keinerlei Staatsorgane behördliche Akte in der Narodna Skupschtina vornehmen.

Niemand darf bewaffnet das Gebäude der Narodna Skupschtina betreten, außer Personen, welche vorschriftsmäßig Waffen tragen und sich im Dienste bei der Narodna Skupschtina aufhalten.

Abschnitt VIII. — Die exekutive („verwaltende") Gewalt.

Artikel 90.

Alle Minister bilden den Ministerrat, welcher unmittelbar dem König untergeordnet ist. Der König ernennt den Präsidenten und die Mitglieder des Ministerrates. Die Minister stehen an der Spitze der einzelnen Zweige der staatlichen Verwaltung.

Der Minister kann auch ohne Portefeuille sein.

Nach erwiesenem Bedarf können bei den Ministerien für einen bestimmten Teil der Geschäfte der staatlichen Verwaltung Unterstaatssekretariate errichtet werden. Unterstaatssekretäre, soferne sie aus dem Parlamente genommen sind, verlieren ihr Mandat nicht.

Die Minister ernennen nach den Bestimmungen des Gesetzes die niederen staatlichen Beamten.

Vor Antritt ihrer Pflicht legen die Minister einen Eid auf die Verfassung ab und schwören dem Könige Treue.

Artikel 91.

Die Minister sind dem König und der Narodna Skupschtina verantwortlich.

Der König und die Narodna Skupschtina können die Minister für Verletzungen der Verfassung und der Landesgesetze, die sie in ihrer Dienstesobliegenheit begehen, unter Anklage stellen. Für den Schaden, welchen Minister durch ungesetzliche Ausübung ihres Amtes verursachen, haftet der Staat.

Artikel 92.

Der Minister kann sowohl während der Dauer seines Amtes als auch innerhalb fünf Jahren nach seinem Rücktritte unter Anklage gestellt werden.

Der Antrag wegen Stellung des Ministers unter Anklage muß schriftlich verfaßt sein und die Anklagepunkte enthalten.

Wenn die Narodna Skupschtina den Minister unter Anklage stellt, muß der Anklagebeschluß mit einer Mehrheit von Zweidrittel der Stimmen der anwesenden Mitglieder gefaßt werden.

Artikel 93.

Das Verfahren gegen die Minister findet vor dem Staatsgerichtshofe statt. Den Staatsgerichtshof bilden: sechs Staatsräte und sechs Kassationsrichter, welche jede dieser Körperschaften in ihrer Plenarsitzung durch das Los bestimmt. Der Präsident des Kassationsgerichtshofes ist Präsident des Staatsgerichtshofes.

Für Handlungen, welche nicht im Strafgesetze vorgesehen sind, wird die Strafe durch das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister bestimmt.

Nähere Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Minister enthält ein besonderes Gesetz.

Artikel 94.

Die exekutive Gewalt kann die für die Anwendung der Gesetze erforderlichen Verordnungen erlassen.

Die exekutive Gewalt kann Angelegenheiten durch Verordnungen mit Gesetzeskraft nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, die für jeden Fall besonders gegeben wird, regeln.

Die Verordnungen dürfen weder mit der Verfassung noch mit dem Gesetze, zu dessen Anwendung sie erlassen werden, im Widerspruch stehen. Sie dürfen auch der gesetzlichen Ermächtigung, auf Grund welcher sie erlassen werden, nicht widerstreiten.

Die Narodna Skupschtina kann Verordnungen, die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen wurden, durch Resolution gänzlich oder teilweise außer Kraft setzen.

Die Verordnungen müssen kundgemacht werden und jedesmal die Bezeichnung des Gesetzes enthalten, auf Grund dessen sie erlassen werden.

Artikel 95.

Die Verwaltung im Königreiche wird in Gebieten (oblasti), Kreisen (okrugi), Bezirken (srezi) und Gemeinden ausgeübt.

Die Aufteilung in Gebiete wird durch das Gesetz nach den natürlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen vollzogen. Ein Gebiet kann höchstens 800 000 Einwohner haben.

Zwei oder mehrere kleinere Gebiete können zu einem größeren vereinigt werden. Die endgültige Entscheidung hierüber treffen die Gebietsversammlungen der bezüglichen Gebiete. Aber auch ein solches Gebiet kann nicht mehr als 800 000 Einwohner haben.

An der Spitze jedes Gebietes steht der „veliki župan", den der König ernennt und der durch staatliche Organe die Geschäfte der staatlichen Verwaltung im Gebiete führt.

Artikel 96.

Für Angelegenheiten lokalen Charakters in Gemeinde, Bezirk und Gebiet wird die Gemeinde-, Bezirks- und Gebietsselbstverwaltung, basierend auf dem Wahlprinzipe, eingerichtet.

Ueber die Verwaltung und Selbstverwaltung der Städte wird ein besonderes Gesetz erbracht werden.

Die Angelegenheiten der Selbstverwaltung werden, nach den Bestimmungen des Gesetzes, durch besondere Selbstverwaltungsorgane besorgt.

In den Wirkungskreis der Gebietsselbstverwaltung gehören folgende Angelegenheiten:

1. die Gebietsfinanzen: a) Festsetzung des Gebietsbudgets, b) Verfügung über die Gebietsabgaben, welche auf Grund der Gesetze den Gebieten zur Deckung der Gebietsauslagen zugewiesen werden;
2. die öffentliche Arbeiten des Gebietes und die Bauvorschriften;
3. die Sorge für die Förderung der Gebietswirtschaftsinteressen: des Ackerbaues, der Viehzucht, des Weinbaues, des Obstbaues, des Forstwesens, der Fluß- und Seefischerei, der Jagd sowie die Sorge für die technischen landwirtschaftlichen Meliorationen;
4. die Verwaltung des Gebietsvermögens;
5. die Sorge für die Volksgesundheit im Gebiete sowie für alle Einrichtungen, welche das Gesundheitswesen im Gebiete fördern;
6. die Sorge für die sozialen Aufgaben im Gebiete;
7. die humanitären Einrichtungen im Gebiete;
8. die Gebietsverkehrseinrichtungen;
9. die Mitarbeit an der Förderung des Bildungswesens im Gebiete;
10. die Mitarbeit am Fachbildungswesen im Gebiete;
11. die Einführung und Erhaltung von Spar-, Aushilfs- und Versicherungsinstituten;
12. die Abgabe von Gutachten, welche die Regierung über die die Gebiete betreffenden Gesetzesvorlagen verlangt sowie im allgemeinen über alle anderen Gegenstände, bezüglich welcher die Regierung die Meinung des Gebietes zu kennen wünscht.

Außerdem können durch Gesetz noch andere Angelegenheiten den Gebietsselbstverwaltungen anvertraut werden.

Falls ein Gebiet einzelne der angeführten Aufgaben mit seinen Mitteln nicht durchzuführen vermöchte, wird der Staat auf Verlangen der Gebietsversammlung und nach Beschluß der Narodna Skupschtina die nötigen Mittel beistellen oder die Durchführung dieser Aufgaben selbst übernehmen.

Artikel 97.

Die Selbstverwaltungseinheiten haben ihr jährliches Budget.

Der Haushalt der Selbstverwaltungseinheiten steht unter Aufsicht des Finanzministers und der Hauptkontrolle [1]) und wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.

Artikel 98.

Organe der Gebietsverwaltung sind die Gebietsversammlung und der Gebietsausschuß.

Die Gebiets- und Bezirksversammlungen wählen ihre Präsidenten, die in den Sitzungen den Vorsitz führen; auch wählen sie den Gebiets- und Bezirksausschuß.

Ausnahmsweise können durch Gesetz für gleichartige Angelegenheiten des staatlichen und autonomen Wirkungskreises im Gebiete gemeinschaftliche Behörden vorgesehen werden.

Der veliki župan ist der oberste Chef der allgemeinen staatlichen Verwaltung im Gebiete, insoferne nicht nach dem Gesetze für besondere Geschäfte der Staatsverwaltung besondere Behörden für ein oder mehrere Gebiete bestehen.

Das Gesetz bestimmt, welche staatlichen Angelegenheiten der veliki župan nach Beratung mit dem Gebietsausschusse erledigt.

Nähere Bestimmungen über die Einrichtung und die Zuständigkeit der Selbstverwaltungskörper (Gemeinden, Bezirke und Gebiete) werden durch ein besonderes Gesetz getroffen werden.

Artikel 99.

Die Gebietsversammlung hat das Recht, in allen Fragen ihrer Zuständigkeit Gebietsverordnungen zu erlassen. Die Gebietsverordnungen promulgiert der veliki župan des Gebietes.

Der veliki župan wird Verordnungen, von welchen er findet, daß sie in der Verfassung und den Gesetzen nicht begründet sind, von der Promulgierung zurückhalten. In diesem Falle sendet er die Verordnung mit seinem Gutachten behufs Entscheidung an den Staatsrat und berichtet darüber dem vorgesetzten Minister. Falls der Staatsrat findet, daß die Verordnung in der Verfassung und den Gesetzen nicht begründet ist, so wird sie nicht promulgiert und kundgemacht. Der Staatsrat hat seine Entscheidung in der Frist von zwei Monaten zu fällen. Wenn der Staatsrat in der angegebenen Zeit keine Entscheidung trifft, so tritt die Verordnung in Kraft.

Artikel 100.

Der Gebietsausschuß schreibt die Reglements und Instruktionen für die Durchführung der Gebietsverordnungen vor.

Artikel 101.

Die staatliche verwaltende Gewalt übt durch den veliki župan und besondere Fachorgane die Aufsicht über die Tätigkeit der Selbstverwaltungskörper aus. Der veliki župan hat das Recht, jede Verfügung der Selbstverwaltungsorgane, welche nicht in der Verfassung, den Gesetzen oder Gebietsverordnungen begründet wäre, von der Durchführung zurückzuhalten. Gegen den Bescheid des veliki župan kann in der gesetzlichen Frist die Beschwerde an den Staatsrat eingebracht werden. Wenn der Staatsrat nicht längstens innerhalb eines Monats vom Tage des Empfangs entscheidet, wird die Verfügung vollstreckbar.

Artikel 102.

Für Streitfälle administrativer Natur werden Verwaltungsgerichte eingesetzt. Das Ge-

1) „Hauptkontrolle“ (Glavna kontrola) ist die wenig glückliche Bezeichnung für die die oberste Rechnungskontrolle führende Behörde (vgl. Art. 118).

setz wird den Sitz, die Zuständigkeit und die Organisation derselben bestimmen.

Artikel 103.

Der Staatsrat ist das oberste Verwaltungsgericht. Die Mitglieder des Staatsrates ernennt der König auf Vorschlag des Präsidenten des Ministerrates und zwar auf folgende Art: die Hälfte der Mitglieder ernennt der König aus der doppelten Zahl der Mitglieder, welche die Narodna Skupschtina präsentiert, die zweite Hälfte wählt die Narodna Skupschtina aus der doppelten Zahl, die der König präsentiert. Die Besetzung der freigewordenen Stellen von Staatsräten wird durch ein besonderes Gesetz geregelt werden, das vom obigen Prinzipe auch abweichen kann.

Zu Mitgliedern des Staatsrates können nur solche höhere Beamte oder in öffentlicher Tätigkeit stehende Personen ernannt werden, welche Fakultätsbildung besitzen und zehn Jahre im Staatsdienste oder öffentlicher Tätigkeit zugebracht haben.

Wenigstens zwei Drittel der Staatsräte müssen das Diplom der Rechtsfakultät besitzen.

Mitglieder des Staatsrates können nur auf Grund eines gerichtlichen Urteiles ihres Postens enthoben, auf andere Staatsdienststellen versetzt oder pensioniert werden. Vollenden sie aber ihr 70. Lebensjahr oder erkranken sie derart, daß sie ihren Dienst nicht mehr versehen können, so müssen sie in den Ruhestand versetzt werden.

Der Staatsrat hat folgende Obliegenheiten:

1. Er entscheidet als oberstes Verwaltungsgericht über Streitigkeiten administrativer Natur. Streitfälle entstanden durch Beschwerden gegen Ukase und ministerielle Entscheidungen werden vom Staatsrate in erster und letzter Instanz erledigt.
2. Er erledigt als Verwaltungsorgan der obersten Staatsverwaltung Akte administrativer Natur, für welche im Sinne besonderer Gesetze seine Zustimmung erforderlich ist.
3. Er übt nach den Bestimmungen des Gesetzes die Aufsichtsgewalt über die Selbstverwaltungseinheiten aus.
4. Er entscheidet über Kompetenzkonflikte zwischen staatlichen Verwaltungsbehörden sowie zwischen staatlichen und Selbstverwaltungsbehörden.
5. Er entscheidet auch in anderen Fragen, welche durch Gesetz seiner Kompetenz zugewiesen werden.

Nähere Bestimmungen über die Zusammensetzung, die Kompetenz und das Verfahren des Staatsrates werden durch ein besonderes Gesetz getroffen werden.

Artikel 104.

Die staatlichen Behörden werden nach den Vorschriften des Gesetzes errichtet.

Artikel 105.

Das Gesetz wird bestimmen, wie die Beamten ernannt werden.

Artikel 106.

Die Kategorien des Staatsdienstes, die Rechte und Pflichten, die Gehälter und Pensionen der Staatsbeamten aller Zweige werden durch das Beamtengesetz bestimmt.

Artike 107.

Die Staatsangestellten sind Organe der staatlichen Gesamtheit und sind verpflichtet, dem allgemeinen Interesse zu dienen.

Der Gebrauch der Gewalt und der Stellung der Staatsangestellten zu Parteizwecken sowie die zu diesem Zwecke erfolgende Einflußnahme der Vorgesetzten auf die Staatsangestellten werden nach dem Gesetze bestraft.

Artikel 108.

Ein Beamter, dem durch das Gesetz die Ständigkeit (Definitivität) gesichert werden wird, kann wider seinen Willen nicht ohne Urteil des ordentlichen Straf- oder Disziplinargerichtes entlassen werden.

## Abschnitt IX. — Die richterliche Gewalt.

Artikel 109.

Die Gerichte sind unabhängig. Bei der Rechtsprechung stehen sie unter keinerlei Gewalt, sondern urteilen nach den Gesetzen.

Gerichte und Gerichtskompetenzen können nur durch Gesetze bestimmt werden. In keinem Falle können außerordentliche Gerichte oder Untersuchungskommissionen eingesetzt werden.

In Familien- und Erbschaftsangelegenheiten der Moslims urteilen staatliche Scheriatsrichter.

Artikel 110.

Für das gesamte Königreich besteht Ein Kassationsgerichtshof mit dem Sitze in Zagreb.

Der Kassationsgerichtshof ist auch für die Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen den zivilen und militärischen Verwaltungs- und den Gerichtsbehörden zuständig. Ebenso ist er zuständig für Kompetenzkonflikte zwischen den Verwaltungs- und den ordentlichen Gerichten.

Artikel 111.

Die Ernennung von Kassations- und Appellationsrichtern sowie der Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte erfolgt auf Vorschlag des Justizministers durch königlichen Ukas aus der Zahl der Kandidaten, die der durch Gesetz näher zu bestimmende Wahlkörper wählt.

Artikel 112.

Die Richter aller Gerichte sind ständig. Ein Richter kann seiner Funktion nicht entkleidet und ohne Urteil ordentlicher Gerichte oder das Disziplinarurteil des Kassationsgerichtshofes aus keiner wie immer gearteten Ursache wider Willen von seinem Posten enthoben werden. Ein Richter kann ohne Genehmigung des zuständigen Appellationsgerichtes wegen seiner richterlichen Tätigkeit nicht unter Anklage gestellt werden. Für die Mitglieder höherer

Gerichte erteilt diese Genehmigung der Kassationsgerichtshof.

Richter können ohne ihre Einwilligung und ohne Genehmigung des Kassationsgerichtshofes auch nicht provisorisch auf einen anderen besoldeten oder unbesoldeten öffentlichen Dienstposten gestellt werden.

Richter können nur mit ihrer Einwilligung versetzt werden.

Ein Richter kann bis zur Vollendung des 65., der Präsident des Kassations- und die Präsidenten der Appellationsgerichtshöfe können bis zur Vollendung des 70. Lebensjahres im Dienste stehen. Vor dieser Frist kann ein Richter nur auf schriftliches Ansuchen oder, falls er körperlich oder geistig so geschwächt ist, daß er seinen Dienst nicht versehen kann, in den Ruhestand versetzt werden. Im letzten Falle entscheidet über die Pensionierung der Kassationsgerichtshof.

## Abschnitt X. — Der Staatshaushalt.

### Artikel 113.

Alljährlich genehmigt die Narodna Skupschtina das Staatsbudget, welches nur für ein Jahr gilt.

Das Budget muß der Narodna Skupschtina spätestens einen Monat nach ihrem Zusammentritte vorgelegt werden. Gleichzeitig mit dem Budget wird der Narodna Skupschtina die Schlußrechnung des zuletzt vergangenen Rechnungsjahres zur Einsicht und Genehmigung vorgelegt.

Die Narodna Skupschtina kann die beantragten Partien (Titel) nicht erhöhen, wohl aber verringern oder streichen,

Das Budget wird nach Partien genehmigt.

Die Art der Zusammenstellung und Durchführung des Budgets wird durch Gesetz bestimmt werden.

Das Ersparnis einer Budgetpartie oder eines Budgetjahres kann ohne Genehmigung der Narodna Skupschtina nicht zur Deckung der Bedürfnisse einer anderen Partie oder eines anderen Jahres verwendet werden.

### Artikel 114.

Die Narodna Skupschtina kann, solange sie das vorgelegte Budget nicht genehmigt hat, Budgetzwölftel für einen oder mehrere Monate genehmigen. Wird die Narodna Skupschtina aufgelöst, bevor das Budget erledigt ist, wird das Budget des verflossenen Rechnungsjahres durch Ukas längstens auf vier Monate verlängert.

### Artikel 115.

Staatssteuern und allgemeine Staatsabgaben werden nur durch Gesetz festgesetzt.

Ueber Fragen der Staatsanleihen entscheidet die Narodna Skupschtina. Die Regierung ist verpflichtet, der Narodna Skupschtina einen von der Hauptkontrolle beglaubigten genauen Bericht darüber zu unterbreiten, ob die Anleiheverträge im Sinne des Gesetzes abgeschlossen und durchgeführt worden sind.

### Artikel 116.

Die Steuerpflicht ist allgemein und sämtliche Staatsabgaben sind für das ganze Land die gleichen.

Die Steuer wird nach der Steuerkraft und nach Progression entrichtet.

Der König und der Thronfolger entrichten staatliche Steuern von ihrem Privatvermögen.

Es können keine Unterstützungen, ständige oder zeitweilige, keine Geschenke oder Belohnungen aus der Staatskasse verabfolgt werden, wenn sie nicht im Gesetze begründet sind.

### Artikel 117.

Der Finanzminister verwaltet das Staatsvermögen, insoferne die Gesetze nichts anderes bestimmen.

Die Art der Veräußerung staatlicher Güter wird ein besonderes Gesetz bestimmen.

Das Recht der Monopole steht dem Staate zu.

Erze, Heilwässer, Heilquellen und Naturkräfte sind Staatseigentum.

Ueber die. Gewährung von Bergwerks-, Industrie- und sonstigen Konzessionen wird ein besonderes Gesetz erlassen werden.

### Artikel 118.

Für die Prüfung der Staatsrechnungen und die Aufsicht über die Durchführung des Staats- und der Gebietsbudgets besteht die Hauptkontrolle als oberstes Rechnungsgericht.

Den Präsidenten und die Mitglieder der Hauptkontrolle wählt die Narodna Skupschtina aus der Kandidatenliste, welche der Staatsrat aufstellt und in welcher zweimal so viel Kandidaten vorgeschlagen werden, als es freie Plätze gibt.

Der Präsident und die Hälfte der Mitglieder der Hauptkontrolle müssen Juristen sein. Die übrigen Mitglieder müssen gewesene Finanzminister sein oder 10 Jahre im Finanzfache auf einem königlicher Ernennung (Ukas) vorbehaltenen Dienstposten gedient haben.

Der Präsident und die Mitglieder der Hauptkontrolle sind ebenso unabsetzbar, wie die Mitglieder des Staatsrates.

Nähere Bestimmungen über die Zusammensetzung, die Kompetenzen und das Verfahren der Hauptkontrolle werden durch besonderes Gesetz getroffen werden.

Durch Gesetz wird bestimmt, in welchen Fällen gegen Entscheidungen der Hauptkontrolle Beschwerden an den Kassationsgerichtshof statthaben.

Die Hauptkontrolle überprüft, stellt richtig und liquidiert die Rechnungen der allgemeinen Verwaltung und aller derjenigen, die der Staatskassa Rechnung legen. Sie wacht darüber, daß keine im Budget vorgesehene Ausgabe überschritten und keine Summe aus einer Budgetpartie in eine andere übertragen werde. Sie schließt die Rechnungen aller staatlichen Administrationen ab und ist verpflichtet, alle nötigen Belege und Informationen zu sammeln.

Die Staatsschlußrechnung wird mit den Bemerkungen der Hauptkontrolle der Narodna

Skupschtina spätestens ein Jahr nach Schluß jedes Rechnungsjahres vorgelegt.

## Abschnitt XI. — Das Heer.

### Artikel 119.

Die Militärdienstpflicht ist allgemein, nach den Vorschriften der Gesetzes. Die Einrichtung und die Stärke des Heeres und der Flotte werden durch das Gesetz geregelt. Die Formierung der Einheiten, in dem vom Gesetz vorgeschriebenen Umfange, wird über Antrag des Kriegs- und Marineministers durch Verordnung des Königs bestimmt. Der Präsenzstand des Heeres wird alljährlich durch das Budget festgesetzt.

### Artikel 120.

Die Militärgerichte sind unabhängig. Bei der Rechtsprechung stehen sie unter keinerlei Gewalt, sondern urteilen nach den Gesetzen.

Die Richter des Militärappellationsgerichtes sind ständig; die Ständigkeit der Richter der Militärgerichte erster Instanz wird das Gesetz regeln.

Der Richter eines Militärgerichtes erster Instanz kann nicht ohne Genehmigung des Militärappellationsgerichtes, ein Appellationsrichter nicht ohne Genehmigung des Kassationsgerichtshofes wegen seiner richterlichen Tätigkeit unter Anklage gestellt werden. Richter des Militärappellationsgerichtes können nur mit eigener Einwilligung und im Falle des Vorrückens, die Richter der Militärgerichte erster Instanz aber nach den Vorschriften des Gesetzes, versetzt werden.

In letzter Instanz werden die Urteile der Militärgerichte durch den Kassationsgerichtshof überprüft.

### Artikel 121.

Für strafbare Handlungen, welche eine Zivilperson in Gemeinschaft mit Soldaten begeht, sind die Zivilgerichte, in Kriegszeiten aber die Militärgerichte zuständig.

### Artikel 122.

Nach vollendetem 20. Lebensjahre kann niemand eine Staatsbedienstung erhalten oder in derselben verbleiben, wenn er nicht gemäß den Vorschriften des Militärgesetzes seine Dienstzeit abgeleistet hat oder von dem Militärdienste befreit wurde.

### Artikel 123.

Zur Erhaltung der Ordnung im Innern kann das Heer nur über Verlangen der zuständigen Zivilbehörde verwendet werden.

### Artikel 124.

Ohne vorhergehende Genehmigung der Narodna Skupschtina kann kein fremdes Heer in den Dienst unseres Staates genommen, noch unser Heer in den Dienst eines anderen Staates gestellt werden.

## Abschnitt XII. — Abänderung der Verfassung.

### Artikel 125.

Ueber Abänderungen der Verfassung entscheidet die Narodna Skupschtina gemeinschaftlich mit dem König.

### Artikel 126.

Der Antrag auf Abänderung oder Ergänzung der Verfassung kann vom König oder von der Narodna Skupschtina ausgehen.

In einem solchen Antrag müssen alle Punkte der Verfassung, welche abgeändert oder ergänzt werden sollten, ausdrücklich angeführt sein.

Wenn der Antrag vom König ausgegangen ist, so wird er der Narodna Skupschtina bekanntgegeben, worauf die Narodna Skupschtina sofort aufgelöst und die neue längstens innerhalb vier Monaten einberufen wird.

Wenn ein solcher Antrag von der Narodna Skupschtina ausgeht, so wird über denselben in der für die Erledigung der Gesetzesanträge bestimmten Art mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der Gesamtzahl der Mitglieder entschieden.

Nachdem der Antrag auf diese Weise angenommen worden ist, wird die Narodna Skupschtina aufgelöst und die neue für längstens innerhalb vier Monaten vom Tage der Annahme des Antrages einberufen.

In dem einen wie in dem anderen Falle kann die Narodna Skupschtina nur über jene Abänderungen oder Ergänzungen der Verfassung verhandeln, welche der Antrag, auf Grund dessen sie einberufen wurde, enthält.

Die Narodna Skupschtina entscheidet mit einer Mehrheit von der Hälfte plus Eins der Gesamtzahl ihrer Mitglieder.

### Artikel 127.

Im Falle des Krieges oder allgemeiner Mobilisierung kann die Narodna Skupschtina für das ganze Staatsgebiet, oder im Falle eines bewaffneten Aufstandes für einzelne Teile desselben durch besonderes Gesetz provisorisch folgende Rechte der Bürger einstellen: das Vereins-, Versammlungs- und Besprechungsrecht, das Recht der freien Bewegung, die Unverletzbarkeit der Wohnung, des Briefgeheimnisses und des Geheimnisses telegraphischer Mitteilungen. Auf dieselbe Weise kann im Falle eines bewaffneten Aufstandes die Pressefreiheit im betreffenden Staatsteile beschränkt werden.

## Abschnitt XIII. — Uebergangsbestimmungen.

### Artikel 128.

Auf der ersten, der Promulgierung der Verfassung folgenden Sitzung der Narodna Skupschtina wird Thronfolger Aleksandar als Stellvertreter des Königs Petar I. im Sinne des Art. 58 der Verfassung folgenden Eid ablegen:

„Im Namen Sr. Majestät des Königs Petar I. schwöre ich bei Gott dem Allmächtigen, daß

ich die Verfassung unverletzt beobachten und ihr und den Gesetzen gemäß herrschen werde, daß ich die Einheit der Nation, die Unabhängigkeit des Staates und die Integrität des staatlichen Gebietes wahren und in all meinem Streben und Wirken das Wohl der Nation vor Augen haben werde. So wahr mir Gott helfe! Amen!"

Artikel 129.

Darauf werden die Abgeordneten in der Sitzung der Narodna Skupschtina vor dem Präsidenten der Versammlung folgenden Eid ablegen:

„Ich (Name) schwöre bei Gott dem Allmächtigen und bei allem, was mir nächst dem Gesetze am Heiligsten und auf dieser Welt am Teuersten ist, daß ich in meinem Wirken als Abgeordneter mich an die Verfassung halten und das Wohl des Königs und der Nation und die Einheit des Staates, nach meinem Wissen und Gewissen, immer vor den Augen haben werde."

Artikel 130.

Die provisorischen Gesetze, Verordnungen, Reglements und Erledigungen des Ministerrates und andere Akte und Entscheidungen gesetzlichen Charakters von befristeter Geltungsdauer, welche in der Zeit vom 1. Dezember 1918 bis zur Promulgierung dieser Verfassung erlassen wurden, bleiben auch weiterhin als Gesetze in Geltung, bis sie abgeändert oder aufgehoben werden. Die Regierung ist verpflichtet, binnen eines Monates von der Promulgierung der Verfassung an gerechnet, alle provisorischen Gesetze, Verordnungen, Reglements des Ministerrates und alle anderen Akte und Entscheidungen gesetzlichen Charakters von befristeter Geltungsdauer dem gesetzgebenden Ausschuß zur Ueberprüfung vorzulegen. Der Ausschuß wird, nachdem er, nach den Zweigen der staatlichen Verwaltung in Sektionen geteilt, die Prüfung durchgeführt hat, längstens in 5 Monaten im Plenum entscheiden, welche von denselben ungeändert in Geltung bleiben, welche abgeändert und welche aufgehoben werden. Die nicht vorgelegten provisorischen Gesetze, Verordnungen, Reglements und Erledigungen des Ministerrates und andere Akte und Entscheidungen gesetzlichen Charakters von befristeter Geltungsdauer treten außer Wirksamkeit. Die Beschlüsse des Ausschusses werden als Gesetz promulgiert. Diejenigen, über welche der Ausschuß in der vorgeschriebenen Frist keinen Beschluß faßt, bleiben auch weiter im vollen Umfang in Geltung, solange sie nicht im ordentlichen gesetzlichen Wege ersetzt werden.

Alle provisorischen Gesetze, Verordnungen, Reglements und Erledigungen des Ministerrates gesetzlichen Charakters, welche sich auf die Agrarverhältnisse im Staate, auf die Nationalbank der Serben, Kroaten und Slowenen, auf die Liquidierung des Moratoriums, die Liquidierung der Rechtszustände, die durch den Krieg entstanden sind, und des Ersatzes des durch den Krieg verursachten Schadens, auf die Verordnungen über die Anleihe und über die Beschleunigung der Geschäfte bei den Gerichten beziehen, können nur im Gesetzgebungswege abgeändert werden.

Artikel 131.

Bis zur Schaffung der Gesetze übe die Einrichtung der Ministerien, über den Staatsrat, über die Hauptkontrolle, über die Geschäftsordnung des Staatsrates und über die Verantwortlichkeit der Minister wird provisorisch die Geltung der bezüglichen Gesetze des Königreiches Serbien auf den ganzen Staat ausgedehnt, mit den Abänderungen und Ergänzungen, welche auf die in Art. 133 vorgesehene Weise bestimmt werden.

Artikel 132.

Solange nicht im Sinne des Art. 57 dieser Verfassung ein neues Statut zustandekommt, bleibt das vom König unter dem 30. August 1909 vorgeschriebene und in den „Srpske Novine" vom 28. Februar 1911 veröffentlichte Statut in Geltung.

Artikel 133.

Behufs Vereinheitlichung der Gesetzgebung und Verwaltung im Staate wird ein abgekürztes Verfahren festgesetzt.

Alle Gesetzentwürfe, welche die Vereinheitlichung der Gesetzgebung und Verwaltung zum Gegenstande haben, mögen sie von der Regierung oder einzelnen Abgeordneten eingebracht werden, werden durch das Präsidium der Narodna Skupschtina dem gesetzgebenden Ausschuß zugewiesen.

Der Bericht des gesetzgebenden Ausschusses mit dem Vorschlage, welchen der Ausschuß angenommen hat, wird der Narodna Skupschtina zur Beschlußfassung vorgelegt. Ueber diese Gesetzesvorschläge beschließt die Narodna Skupschtina in einmaliger namentlicher Abstimmung en bloc, ob sie den Vorschlag annimmt oder zurückweist. Vor der Abstimmung kann je ein Vertreter jeder parlamentarischen Gruppe eine kurze Erklärung abgeben.

Dieses abgekürzte Verfahren für die Vereinheitlichung der Gesetzgebung und Verwaltung im Staate kann durch 5 Jahre vom Tage des Inkrafttretens der Verfassung angewendet werden. Doch kann diese Frist durch Gesetz verlängert werden.

Solange die verfassunggebende Skupschtina als gesetzgebende funktioniert, wird der Verfassungsausschuß die Obliegenheiten des gesetzgebenden Ausschusses verrichten.

Artikel 134.

Nach Inkra ttreten dieser Verfassung bleiben provisorisch die jetzigen Landesverwaltungen in Wirksamkeit, jede mit dem Landesstatthalter, welcher vom König über Vorschlag des Ministers des Innern ernannt wird, an der Spitze. Der Landesstatthalter führt, unter unmittelbarer Aufsicht des Ministers des Innern und als Organ der zuständigen Minister, die Landesverwaltung durch Abteilungsvorstände, auf Grund der bisherigen Gesetze und Verordnungen.

Die Gesetze, welche nach Inkrafttreten dieser Verfassung zustandekommen, können den Landesverwaltungen keine neue Obliegenheiten auferlegen.

Bezüglich der stufenweisen Uebertragung der Landesverwaltungen an die einzelnen Ministerien und Gebiete im Sinne der Vorschriften, die in der im Art. 135 vorgesehenen Weise erlassen werden, wird der Ministerrat nach Einvernahme des Landesstatthalters entscheiden.

Während der Funktionsdauer der Landesverwaltungen sind die in den Provinzen befindlichen Abteilungen (Exposituren) einzelner Ministerien gehalten, für ihre Anträge allgemeinen Charakters oder diejenigen, die sich auf das Amtspersonal beziehen, vor der ministeriellen Entscheidung die Meinung des Landesstatthalters einzuholen.

Die Parteien haben in administrativen Streitsachen, in denen die provisorische Landesverwaltung als erste und letzte Instanz entscheidet, das Recht der Beschwerde an den Staatsrat. Zur Durchführung der gegenständlichen Obliegenheit des Staatsrates wird das Notwendige vorgekehrt werden. Eine administrative Streitsache entsteht nur zwischen einer privaten oder juristischen Person einerseits und der Verwaltungsbehörde andererseits, und besteht dann, wenn durch eine Verfügung oder Entscheidung der Verwaltungsbehörde das Recht der privaten oder juristischen Person im Widerspruch mit den Bestimmungen des Gesetzes verletzt wurde. Demzufolge besteht keine Streitsache dort, wo die Art des Vorgehens, der Beurteilung und der Entscheidung durch das Gesetz dem Ermessen der provisorischen Landesverwaltung oder administrativen Behörde überlassen ist.

### Artikel 135.

Die Regierung ist verpflichtet, binnen 4 Monaten der Narodna Skupschtina die Gesetzesvorlagen über die Einteilung des Staates in Gebiete und über die Gebietseinrichtung (Art. 95 und 96) sowie betreffend die Uebertragung der bisherigen Landeszuständigkeiten an die Ministerien und die Gebietsverwaltungen (Art. 134) vorzulegen. Wenn die Narodna Skupschtina diese Gesetzesvorlagen nicht innerhalb dreier Monate erledigen sollte, sind dieselben nach den Vorschriften des Art. 133 über die Vereinheitlichung der Gesetzgebung und Verwaltung im Staate zu behandeln; und falls diese Gesetze auch in diesem abgekürzten Verfahren nicht binnen weiterer zwei Monate zustandekämen, ist innerhalb eines Monats die im Sinne der Art. 95 und 96 der Verfassung durchzuführende Einteilung des Landes in Gebietsverwaltungen durch königliche Verordnung festzusetzen. Diese Verordnung kann nur im Gesetzgebungswege abgeändert werden. Falls die Landeseinteilung weder nach dem ersten noch nach dem zweiten, sondern nach dem dritten Satze dieses Artikels durchgeführt wird, müssen in Kroatien und Slawonien vier Gebiete gebildet werden.

Ebenso wird, wenn im Sinne dieses Artikels die Landeseinteilung durch Verordnung durchgeführt wird, Montenegro, im Gebietsumfange vom Jahre 1913, zusammen mit dem Bezirk der Boka Kotorska, jedoch ohne die Kreise Plevlje und Bjelopolje, als ein Gebiet zu gelten und die Funktionen eines Gebietes im Sinne dieser Verfassung auszuüben haben.

Bosnien und die Herzegowina werden im Gesetze über die Gebietseinteilung innerhalb ihrer heutigen Grenzen in Gebiete eingeteilt werden. Insolange dies nicht durch Gesetz geschieht, gelten die jetzigen Kreise in Bosnien und der Herzegowina als Gebiete. Die Zusammenlegung der Gebiete innerhalb der durch Abs. 3 des Art. 95 der Verfassung gezogenen Schranken erfolgt durch Beschlüsse der Gebietsversammlungen der bezüglichen Gebiete, welche mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßt werden. Einzelne Gemeinden oder Bezirke können aus ihren Gebieten ausgeschieden und anderen Gebieten innerhalb der jetzigen Grenzen Bosniens und der Herzegowina oder außerhalb derselben einverleibt werden, wenn sich ihre autonomen Vertretungen mit einer Mehrheit von Dreifünftel damit einverstanden erklären und die Beschlüsse von der Narodna Skupschtina genehmigt werden.

Die Kreise (županije, okružja) bleiben als Einheiten der staatlichen Verwaltung solange bestehen, bis sie durch das Gesetz beseitigt werden. Ihren Wirkungskreis wird das Gesetz regeln.

Die Liquidierung der Selbstverwaltung der Kreise zugunsten der Gebiete und Bezirke wird durchgeführt werden, sobald die Gebiete organisiert sind.

### Artikel 136.

Bis zur Erlassung des im Art. 106 vorgesehenen neuen Beamtengesetzes bleiben die jetzigen Gesetze über die Rechte und Pflichten der Beamten in Geltung. Das neue Gesetz hat Uebergangsbestimmungen wegen Revision und Einteilung der Verwaltungsbeamten zu enthalten. Es muß längstens binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verfassung, geschaffen werden, bis zu welchem Zeitpunkte auch die Revision der Beamtenschaft durchgeführt sein muß.

### Artikel 137.

Die Präsidenten der Gerichtshöfe und alle Richter, denen durch die Verfassung oder das Gesetz die Ständigkeit gewährleistet ist, werden auch weiter in ihren Stellen und richterlichen Obliegenheiten belassen werden. In den Gebieten außerhalb des früheren Königreiches Serbien kann in der Zeit eines Jahres vom Tage des Inkrafttretens dieser Verfassung für einzelne Richter die Ständigkeit eingestellt werden. In dieser Frist wird für diese Gebiete der Justizminister Kommissionen von Richtern höherer Gerichte einsetzen, in deren Einvernehmen er feststellen wird, für welche Richter die Ständigkeit nicht gelten soll.

Die notwendigen Besetzungen der erledigten Präsidenten- und Richterstellen werden nach den jetzt geltenden Gesetzen durchgeführt.

Jene Richter, welche nach dem Gesetze betreffend die provisorische Besetzung der Beamtenstellen während des Krieges oder auf Grund eines anderen Gesetzes oder Verordnung provisorisch angestellt wurden, sind verpflichtet, binnen einundeinhalb Jahren vom Inkrafttreten dieser Verfassung die Richteramtsprüfung abzulegen. Diejenigen, welche dies in der bestimmten Frist nicht tun, werden sofort ihres Richteramtes enthoben.

Der Kassationsgerichtshof in Beograd, die Septemviraltafel in Zagreb, der oberste Gerichtshof in Sarajewo, der große Gerichtshof in Podgorica und die Abteilung des Kassationsgerichtshofes in Novi Sad werden bis zur Errichtung des Kassationsgerichtshofes für den ganzen Staat in ihrer bisherigen Tätigkeit erhalten und haben als Abteilungen des Kassationsgerichtshofes zu gelten.

Artikel 138.

Es kann das Erscheinen bzw. Kolportieren von Zeitungen und Druckschriften verboten werden, die zum Haß gegen die Einheit des Staates, zu religiöser oder Stammesfeindschaft aufreizen oder die die Bürger zur gewaltsamen Aenderung der Verfassung oder der Landesgesetze auffordern, jedoch nur dann, wenn aus den Artikeln die Absicht einer solchen Aufforderung klar hervorgeht. Die Vorschrift des Art. 13, Abs. 3 über den Vollzug des Verbotes haben auch hier Geltung. Wenn die besondere Notwendigkeit aufhört, kann diese Vorschrift durch Gesetz aufgehoben werden.

Artikel 139.

Insolange nicht im Sinne des Art. 117 das Gesetz über die Konzessionen zustandekommt, sind alle bis zum Tage der Promulgierung der Verfassung ausgegebenen Konzessionen in der im Art. 133 der Verfassung vorgesehenen Weise zu revidieren. Bei den Konzessionen zur Abholzung der Staatswälder werden die durch die Revision festgesetzten Preise rückwirkende Kraft bis zum 1. Dezember 1918 haben.

Artikel 140.

Mit dem Inkrafttreten dieser Verfassung wird sich die am 28. November 1920 erwählte verfassunggebende Skupschtina auf die durch das Wahlgesetz für die verfassunggebende Skupschtina vorgesehene Dauer in die ordentliche gesetzgebende Narodna Skupschtina verwandeln.

Artikel 141.

Insolange nicht auf Grund dieser Verfassung ein neues Gesetz über die Wahl der Abgeordneten zustandekommt, bleibt das Gesetz, auf Grund dessen die Wahlen am 28. November 1920 durchgeführt wurden, mit den Abänderungen, durch welche es mit dieser Verfassung in Einklang gebracht wird, in Kraft. Diese Abänderungen werden auf die im Art. 133 dieser Verfassung vorgesehene Weise durchgeführt werden und treten in Geltung, sobald sie die Sanktion des Königs erhalten.

Der Ausschuß kann auch die notwendigen Abänderungen der Fristen, die dieses Gesetz vorsieht, vornehmen, und ist außerdem ermächtigt zu bestimmen, in welcher Art nach Maßgabe der Stimmenzahl die Aufteilung der Mandate auf die einzelnen Kandidatenlisten vorgenommen werden soll.

Abschnitt XIV. — Schlußbestimmungen.

Artikel 142.

Diese Verfassung samt den Uebergangsbestimmungen tritt in Geltung, sobald sie vom König unterschrieben wird; sie erhält bindende Kraft mit der Kundmachung im Amtsblatte („Službene Novine"). Mit diesem Tage hört die Geltung aller ihr widersprechenden Rechtsvorschriften auf.

Für die Durchführung dieses Gesetzes werden der Ministerpräsident und alle Minister Sorge tragen.

Wir beauftragen Unseren Minister für die Vorbereitung der verfassunggebenden Skupschtina und die Vereinheitlichung der Gesetze, diese Verfassung kundzumachen, und alle Minister, für die Durchführung derselben Sorge zu tragen; den Behörden befehlen Wir aber, im Sinne derselben vorzugehen und allen und jedem, sich den Bestimmungen der Verfassung zu fügen.

28. Juni 1921 in Beograd.

Aleksandar m. p.

Der Minister für die Vorbereitung der verfassunggebenden Skupschtina und die Vereinheitlichung der Gesetze:

Marko Trifković m. p.

Gesehen und mit dem Staatssiegel versehen, der Justizminister:

M. S. Gjuričić m. p.

Der Ministerpräsident und Minister des Aeußeren:

Nik. Z. Pašić m. p.

Der Minister für die Vorbereitung der verfassunggebenden Skupschtina und die Vereinheitlichung der Gesetze:

Marko Trifković m. p.

Der Minister des Innern:

M. Drašković m. p.

Der Minister der öffentl. Bauten:
J. P. Jovanović m. p.

Der Unterrichtsminister:
Sv. Pribićević m. p.

Der Justizminister:
M. S. Gjuričić m. p.

Der Verkehrsminister:
Dr. Vel. Janković m. p.

Der Minister für Handel und Industrie:
Dr. M. Spaho m. p.

Der Minister für Forst- und Bergwerkswesen:
Dr. H. Krizman m. p.

Der Kriegs- und Marineminister, Ehrenadjutant S. M. des Königs, General:
Stevan S. Hadžić m. p.

Der Post- und Telegraphenminister:
Dr. Slavko Miletić m. p.

Der Minister für Sozialpolitik:
Dr. Kukovec m. p.

Der Minister für die Agrarreform:
Nik. P. Uzunović m. p.

Der Minister für Konfessionen:
Dr. Mil. N. Jovanović m. p.

Der Finanzminister:
Dr. Kosta Kumanudi m. p.

Der Minister für Gesundheitswesen:
Dr. H. Karamehmedović m. p.

Der Minister für Landwirtschaft und Gewässer:
I. Pucelj m. p.

# Die Verfassungsentwicklung Lettlands.

Von

**Prof. Max M. Laserson, Riga.**

Es ist kein Leichtes, den Werdegang der Verfassung eines neu entstandenen Staates zu beschreiben. Wenn irgendwo die Tatsache normativierend wirkt, wenn irgendwo Gewalt und Umsturz rechtsbildende Kraft erhalten, so ist dies beim Entstehen eines neuen Staates der Fall. In diesen Zeiten tritt die Unzulänglichkeit der dogmatisch-konstruierenden Methode des Staatsrechts offen zutage, die nur aus fertigen Formen heraus ihre Sätze aneinanderreiht und deshalb eben bei dem im Werden begriffenen Staate völlig versagt. Handelt es sich bei einem revolutionären Umsturz eines fortbestehenden Staates um Unterbrechung der bisherigen legalen Rechtsordnung und -entwicklung mit Beibehaltung des Staates und seiner grundsätzlichen Formen, so ist bei einer Neuentstehung eines Staates das Umgekehrte zu verzeichnen: es wird sich hier in der Regel um eine Beibehaltung allgemeiner Grundsätze der bisherigen Rechtsordnung, des Zivil-, Straf- und Prozeßrechts bei unbedingter Diskontinuität des Staats, seiner Formen und Organe handeln. Diese Sachlage haben wir im neuen Lettland vor uns. Große Teile des althergebrachten deutschen Zivilrechts mit romanistischer und kanonistischer Beeinflussung, fast das ganze bisherige Strafrecht — in Form des russischen Strafgesetzbuches von 1903 —, sowie die Gerichtsverfassung haben ihre Geltung nicht eingebüßt, sie bleiben, mitunter in ihrem deutschen oder russischen Urtext, bis heute positives Recht. Die am 18. November 1918 erfolgte Selbständigkeitsproklamierung Lettlands hat für dieses Gebiet keine völlig neue Sachlage geschaffen. Dies beweist zur Genüge das Gesetz über Inrechtskraftbelassung früherer russischer Gesetze für Lettland (siehe Ges.- u. Ver.-Sammlung Nr. 13 vom 31. Dezember 1919) mit folgendem Wortlaut: „Sämtliche früheren Gesetze Rußlands, die bis zum 24. Oktober 1917 in den Grenzen Lettlands zu Recht bestanden haben, sind zeitweilig als rechtskräftig auch für die Zeit nach dem 18. November 1918 zu betrachten, soweit sie nicht durch neue Gesetze aufgehoben sind und der Staatsordnung Lettlands, sowie der Plattform des Volksrates nicht widersprechen" (vgl. auch die zeitweilige Verordnung wegen Gerichte und Gerichtsordnung in Lettland vom 6. Dezember 1918). Das Staatsrecht Lettlands dagegen stößt dank erfolgter Losreißung vom Mutterstaate auf eine völlige tabula rasa, es kann daher in keiner Weise vom Standpunkte des früheren russischen Staatsrechts bzw. des Staats- und Verwaltungsrechts der deutschen Okkupationszeit betrachtet werden. Gesagtes bezieht sich bloß auf die rechtliche Kontinuität, jedoch soziologisch-politisch und insofern auch rechtsschöpferisch gesehen ist der frühere Staatszusammenhang von nicht unbedeutendem Belang.

Fehlt somit für die Zeit des Staatwerdens dem Juristen das Konstruktionsmaterial, so tut er am besten sich mit der juristischen Beschreibung dieses Werdens zu beschränken. Es gilt hier nicht eine historische Darstellung des Staatswerdens mit allen seinen Ursachen und Folgen in Kürze zu entwerfen, sondern bloß die juristisch relevanten Momente und Wendepunkte hervorzuheben.

## I. Vorgeschichte des unabhängigen Lettlands.

### a) Im alten Rußland.

Die Geschichte des unabhängigen Lettlands reicht in eine Vorzeit zurück, die ungefähr in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts unter der russischen Herrschaft ihren Anfang nimmt. In den Anfangsstadien trägt die junglettische Bewegung den Charakter eines National- und Sprachenkampfes, anfangs hauptsächlich gegen das in Kirchen-, Schul- und Bildungsverwaltung privilegierte adelige Deutschtum, späterhin auch gegen die Russifizierungsmaßnahmen Alexanders III. Die politische Aktivität konnte sich indessen nur unterirdisch und illegal entwickeln, an die Oberfläche trat sie lediglich in Form einer verstärkten Pflege der Folklore, der nationalen Literatur und — vor allem — der volkstümlichen Sängerbewegung.

Die erste russische Revolution von 1905—1906 trug zur Verschärfung der sozialen Kämpfe, insbesondere der Agrarbewegung, die zugleich sozial und national gegen das Deutschtum gerichtet war, bei. Die ungemein grausame Unterdrückung der Agrarunruhen seitens der russischen Macht führte zu einer Konsolidierung der Letten sowohl gegen das Deutschtum als auch gegen die zentralisierende Politik der russischen Regierung. Auch die sozialistische Bewegung, an deren Spitze die lettische Sozialdemokratie trat, bekam seit der Zeit einen stark nationalen Anstrich. Auf den von der russischen Regierung in 1906 berufenen Reformberatungen brachte letztere der lokalen Eigenart der Ostseeprovinzen nicht das geringste Verständnis entgegen, es sollte in Verwaltung, Selbstverwaltung und Gericht auch weiterhin alles beim alten bleiben.

Der Ausbruch des Weltkrieges brachte eine wesentliche Aenderung in der Lage der Letten als Nation. Die Erfolge der deutschen Truppen, die im Herbst 1915 ganz Kurland eingenommen hatten und bis Riga vorrückten, übten, in der Auffassung eines nationalen memento mori, einen besonders starken Einfluß auf den unter russischer Herrschaft verbliebenen Teil des Lettentums aus. Es wurden im Bestande der russischen Armee rein national-lettische Truppenteile („Lettische Schützen") gebildet. Hinter der Front beginnt ein neues Aufblühen der lettischen nationalen Bewegung, die politisch von der russischen Regierung verdächtigt, aus strategischen Rücksichten aber begünstigt wird.

Die russische Februarrevolution 1917 brachte den Letten ein wichtiges Zugeständnis: die Landesversammlungen für Kurland und Livland („Semsky Ssowiet"). Diese Versammlungen jedoch, die eher den Charakter rein territorialer Selbstverwaltungsorgane als nationaler, öffentlich-rechtlicher Vertreterschaften tragen sollten, entsprachen nicht der seit 1905 aufgestellten Losung der nationalen Autonomie. Erst Mitte Oktober 1917 wurden — teilweise unter dem Einfluß der Vorgänge im deutschen Okkupationsgebiet (s. unten sub b) — vom Nationalitätendepartement des russischen Innenministeriums Entwürfe eines Sprachengesetzes sowie einer Autonomie für Lettland ausgearbeitet; sie sollten der damals bevorstehenden verfassunggebenden Versammlung Rußlands zur Annahme unterbreitet werden, wurden aber

durch den bolschewistischen Umsturz überholt. In Ermangelung einer öffentlich-rechtlich anerkannten nationalen Vertretung schritten die Führer zur Gründung einer politischen Körperschaft privater Natur, der sie den Namen eines Nationalrats gaben. Die Gründung dieses Rates (Nacionala Padome), dem sich acht politische Richtungen, außer der deutschfreundlichen Rechten und der kommunistischen Linken, anschlossen, fand im Oktober 1917 in Petersburg statt. Die erste Session dieses Nationalrates verlief in Walk (bereits unter bolschewistischer Herrschaft), es wurde ein Sekretariat und eine Reihe von Ausschüssen bestimmt. Der Ausschuß für auswärtige Politik, mit dem Sitz in Petersburg, setzte sich in Verbindung mit den Ententemächten. Der Leiter dieses Ausschusses, S. Meierowitz, brachte es in seinen Unterhandlungen soweit, daß er am 14. September 1918 aus London dem Nationalrat folgendes drahten konnte: „Recognisation (Lettlands, M. L.) assured, text in few weeks."

b) Im deutschen Okkupationsgebiet.

Inzwischen entwickelte sich das politische Schicksal des unter der deutschen Okkupation verbliebenen kurländischen Lettentums wesentlich anders. Es machte sich unter den politisch maßgebenden Deutschbalten die Strömung zu einem staatsrechtlichen Anschluß an Deutschland bemerkbar. Nach dem Zusammenbruch der russischen Armee unter Kerensky ging man zur Tat über. Die Landesversammlung Kurlands, bestehend aus 80 Vertretern, die auf der Grundlage von ständischen Wahlen erwählt wurden, trat am 21. September 1917 im Thronsaal des Schlosses zu Mitau zusammen. Der kurz vordem, am 18. September, einberufene extraordinäre Landtag, in dem die kurländische Ritter- und Landschaft vertreten war, hat, im Einvernehmen mit der reichsdeutschen Verwaltung, dieser Landesversammlung eine Adresse zur einstimmigen Annahme unterbreitet, in der es u. a. hieß: „Als die von der Bevölkerung Kurlands entsandten Vertreter, erbitten wir den Schutz und Schirm Seiner Majestät des Deutschen Kaisers und des mächtigen Deutschen Reichs. Vertrauensvoll legen wir unser Geschick in die Hand S. M. und der von ihm eingesetzten Deutschen Militärverwaltung." Die Adresse wurde durch Zuruf einstimmig angenommen (Mitausche Zeitung vom 21. und 22. September 1917 Nr. 212 und 213). Am 27. Dezember 1917 nahmen ähnliche Beschlüsse an: die Rigasche Stadtverordnetenversammlung, die Rigasche Handelskammer, Große Gilde, Vertreter der Landbevölkerung, sowie 70 Rigasche Vereine („Dsimtenes Sinas", Nr. 7, 1918).

Die genannten Beschlüsse und Kundgebungen wurden während der Verhandlungen in Brest-Litowsk im Januar 1918 von den reichsdeutschen Vertretern als Ausdruck der Selbstbestimmung der gesamten Bevölkerung der betreffenden Gebiete angesehen und zitiert, was für ihre Loslösung von Rußland eine ausschlaggebende Bedeutung hatte. Nach erfolgter Erweiterung der Okkupation auf alle baltischen Lande trat ein vereinigter Landesrat von Livland, Estland, Oesel und Riga zusammen, der am 12. April beschloß, „den Deutschen Kaiser zu bitten, Livland und Estland dauernd unter militärischem Schutz zu behalten und die Loslösung von Rußland zu unterstützen". Diese Bitte wurde von reichsdeutscher Seite erfüllt (vgl. Zusatzverträge zum Brester Friedensvertrag). Es traten an die Seite des Herzogtums Kurland die Herzogtümer Liv- und Estland, welche beide am 28. Mai 1918 eine gemeinsame „Verwaltungsordnung für Livland und Estland" (Verordnungsblatt für Liv- und Estland Nr. 24 vom 7. Juni 1918) erhielten. Es wurde von den Deutschbalten die Schaffung eines einheitlichen monarchischen Baltischen Staates (Kurland, Livland und Estland umfassend) ge-

fordert. Trotz der bestehenden Kriegszensur sträubte sich die lettische und estnische Presse gegen diese Pläne und forderte ethnographisch geteilte Staaten (vgl. „Baltijas Sinas“ u. a. Zeitungen in den amtlichen „Auszügen aus der baltischen Tagespresse“).

## II. Erste Periode des unabhängigen Lettlands.

Kurz nach dem Zusammenbruch der deutschen Armee an der Westfront wird am 18. November 1918 die Unabhängigkeit des von der Okkupationsmacht noch nicht geräumten Lettlands vom Volksrat ausgerufen.

Der Aufruf hatte folgenden Wortlaut:

An die Bürger Lettlands! Der Volksrat Lettlands, der sich als einziger Träger der höchsten Gewalt im Staate Lettland anerkennt, erklärt hiermit folgendes:

1. Lettland (Latwija) vereinigt in ihren ethnographischen Grenzen (Kurland, Livland und Lettgallen) ist ein selbständiger, unabhängiger, demokratisch-republikanischer Staat. Die Verfassung und die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten werden in nächster Zukunft durch eine verfassunggebende Versammlung, die in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl von beiden Geschlechtern nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erwählt werden wird, festgelegt werden. 2. Der Volksrat Lettlands hat als höchste ausführende Gewalt Lettlands die Provisorische Regierung Lettlands begründet.

Der Volksrat Lettlands fordert die Bürger Lettlands auf, Ruhe und Ordnung einzuhalten und mit allen Kräften der Provisorischen Regierung Lettlands in ihrer schweren und verantwortungsvollen Arbeit beizustehen.

Riga, den 18. November 1918.

Ministerpräsident
der Provisorischen Regierung Lettlands:
Ulmanis.
Stellvertreter des Präsidenten des Volksrates Lettlands:
Semgals.

Zugleich mußte dem aufgeregten Lande, in dem die sozialen und nationalen Grundlagen ins Wanken gerieten, eine Konsolidierung der politischen Sachlage gegeben werden. Dieses konnte nur durch Vereinigung sämtlicher, dem eben entstandenen unabhängigen Lettland nicht abholden Kräfte erreicht werden. Der Volksrat konnte nicht als regelrechtes Parlament in kurzer Zeit gewählt werden und wurde deshalb nach Muster sonstiger revolutionärer Organe durch Zusammenschluß verschiedener Parteien und Gruppen bestellt. Dieser Volksrat bestand aus 39 Vertretern sämtlicher politischen Parteien, außer der kommunistischen Linken und der äußersten deutschfreundlichen Rechten. Es wurden späterhin Versuche gemacht mit den nationalen Minderheiten und insbesondere mit den im sog. Deutschen Nationalausschuß vereinigten Deutschbalten Fühlung zu nehmen. Gleichzeitig mit dem obigen Aufrufe wird teils als staatsrechtliche Grundlage, teils als Regierungsprogramm die sogenannte „Politische Plattform“ des Volksrates Lettlands veröffentlicht.

Es konnte im unentwirrbaren Durcheinander der Herbsttage 1918 nichts Positivsoziales unternommen werden und die Plattform tut deshalb gut ausdrücklich zu unterstreichen, daß der Volksrat in der sozialen Ordnung keinerlei Veränderungen bis zur Einberufung der Konstituante unternehmen wird. Um so mehr mußte sich die Plattform auf das Errichten der politischen Organe beschränken: sie beginnt mit der Verheißung der verfassunggebenden Versammlung und endet mit der Festlegung einer Gemeindeselbstverwaltung. Nach außen dagegen trifft die Plattform endgültige Entscheidungen, obgleich die Souveränität nach innen mehr als nach außen folgerichtig durchgeführt wird und unter Abschnitt II (s. unten) vorsichtigerweise die Beziehungen zu den auswärtigen Völkern nicht aber Staaten festgelegt werden. Letzteres kann nur damit erklärt werden, daß

sich der Volksrat anfänglich seiner völkerrechtlichen Lage nicht klar und eine endgültige Stellungnahme der Ententemächte, insbesondere Englands und Frankreichs, noch abzuwarten war. Andrerseits mußten auch die nationalen Minderheiten, die in dieser Uebergangszeit einen ihrer Zahl nicht entsprechenden Einfluß erlangt hatten — hauptsächlich die Deutschbalten — für den neuen Staat gewonnen werden. Es nimmt deshalb kein Wunder, daß die Plattform rein politisch gehalten ist und den Minderheiten nicht nur ihre allgemeinen nationalen Rechte als „Gruppen" d. h. öffentlich-rechtliche Korporationen verbürgt werden, sondern auch die Anteilnahme an der Regierung zugesagt wird.

Wir drucken hier wörtlich die ersten vier Abschnitte der Plattform ab:

**Die politische Plattform des Volksstaates Lettland.**

I. Verfassunggebende Versammlung.

1. Die verfassunggebende Versammlung Lettlands ist in möglichst naher Zeit einzuberufen.
2. Die Abgeordneten der verfassunggebenden Versammlung werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

II. Staatsform und Beziehung zu den anderen Völkern.

1. Republik auf demokratischer Grundlage.
2. Einiges, selbständiges und unabhängiges Lettland im Völkerbund.

III. Souveräne Gewalt, politische und wirtschaftliche Staatsordnung.

1. Die souveräne Gewalt gehört bis zur Einberufung der verfassunggebenden Versammlung dem Volksrat Lettlands, der auch die Provisorische Regierung zu ernennen hat.
2. An dem Volksrat nehmen durch ihre Delegierten Anteil: a) die politischen Parteien, b) die nationalen Minderheiten, c) diejenigen Landesbezirke (nowadi) Lettlands (in Kurland und Lettgallen), wo zur Zeit keine politischen Parteien bestehen.
3. Bei Zusammenstellung der Provisorischen Regierung ist das Koalitionsprinzip zu wahren.
4. Bis zur Einberufung der verfassunggebenden Versammlung befindet sich die ganze vollziehende Gewalt in den Händen der Provisorischen Regierung.
5. Bis zur Einberufung der verfassunggebenden Versammlung hat die Provisorische Regierung kein Recht, die bestehende soziale Ordnung zu ändern.

IV. Rechte der Andersvölkischen.

1. Die nationalen Minderheiten senden ihre Vertreter in die verfassunggebende Versammlung und gesetzgebende Stellen auf Grund des Verhältniswahlrechts (siehe I, § 2).
2. Die in den Volksrat Lettlands eingetretenen nationalen Minderheiten nehmen Anteil an der Provisorischen Regierung auf Grund III, § 3.
3. Die kulturellen und nationalen Rechte der nationalen Gruppen sind durch die Grundgesetze zu verbürgen.

Im weiteren handeln: Abschnitt V über bürgerliche Rechte, Abt. VI über die Wehrmacht des Staates und zwar über die Bildung einer Volksmiliz auf Erhebungsgrundlagen und über die bevorstehende Räumung des Landes von deutschen Kriegstruppen, der letzte Abschnitt VII ist den Wahlen in die Selbstverwaltungsorgane gewidmet.

Das als unabhängiger Staat proklamierte Lettland hatte kaum einen Monat seines Bestehens hinter sich, als schon die Rote Armee der Russischen Räterepublik vereinigt mit den lettischen Kommunisten in Livland und bald darauf in Riga eindrang. Die provisorische Regierung mußte nach Kurland flüchten, wo sie sich immer weiter vor dem heranrückenden Feind zurückzog, bis sich ihre Macht nur auf einen schmalen Landstreifen um Libau beschränkte, um später, nach Abzug der Bolschewisten, allmählich wieder das frühere Staatsgebiet zu gewinnen.

## III. Lettland als Räterepublik.

Wir streifen nur die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Periode.

In dem bereits am 18. Dezember 1918 erlassenen „Manifest der Regierung der Arbeiter-, Landlosen- und Soldatenräte Lettlands" heißt es u. a.: „Wir erklären für aufgehoben alle diejenigen Gesetze, Verordnungen und Institutionen, die dem Arbeitsvolke Lettlands sowohl vom feudalen deutschen Junkertum und russischer Selbstherrschaft als auch vom deutschen Imperialismus und russischer Bourgeoisie aufgezwungen wurde. An Stelle aller dieser alten Machtbehörden tritt die Diktatur des Proletariats." Dasselbe bezieht sich auch auf den jungen lettländischen Staat und seine Organe: „Sämtliche bürgerliche Regierungen Lettlands sind ihrer Macht enthoben und die ganze Gewalt im Zentrum und an den Orten geht auf die Arbeiter-, Landlosen- und Soldatenräte über. Das bewaffnete werktätige Volk stürzt alle früheren Regierungsbehörden und vernichtet auf der Stelle jedwedes Mitglied bzw. jeden Vertreter derselben, der sich nicht freiwillig ergibt und nicht von seiner Tätigkeit abläßt."

Stellt man die Frage, ob Lettland in seiner Räteperiode als unabhängiger Staat oder als autonomes Gebiet Rußlands zu gelten hat, so stößt man auf eine Reihe widerspruchsvoller Erlasse, Dekrete und Normen. So z. B. wurde „auf Anfrage der Räteregierung Lettlands" seitens des Rates der Volkskommissäre Rußlands ein feierliches „Dekret über die Unabhängigkeit der Räterepublik Lettlands"[1]) erlassen, dessen erster Punkt lautete:

> Die Regierung Rußlands anerkennt die Unabhängigkeit der Räterepublik Lettlands. Als höchste Staatsgewalt Lettlands anerkennt die russische Rätemacht die Macht der Räte Lettlands, jedoch bis zur Einberufung des Räte-Kongresses — die Macht der Arbeiter, Landlosen und Soldaten, an deren Spitze Genosse Stutschka steht.

In verschiedenen sonstigen Dekreten findet man wiederholt die Redewendung „unabhängig", sieht man sich aber das überaus wichtige Dekret vom 8. Januar 1919 an, so können keine weiteren Zweifel darüber bestehen, daß Lettland von nun an wieder als Bestandteil Räte-Rußlands zu gelten hatte. Dieses Dekret, überschrieben „Dekret über das Inkrafttreten von Dekreten der Sozialistischen Föderativen Räterepublik Rußlands für Lettland", lautete u. a.:

> In Anbetracht dessen, daß zugleich mit der Außerkraftsetzung des Friedensvertrages von Brest-Litowsk Lettland erneut als Bestandteil Rußlands zu gelten hat...
>
> 1. Sämtliche bis zum 25. Dezember 1918 von der Regierung der sozialistischen föderativen Räterepublik Rußlands erlassenen Dekrete treten auch innerhalb der Grenzen der Lettländischen Räterepublik in Kraft, soweit obige Dekrete nicht durch Dekrete und Verordnungen der Räte-Regierung Lettlands aufgehoben oder geändert werden.
>
> 2. Zwecks Anpassung der von der Regierung der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik erlassenen Dekrete an die örtlichen Bedürfnisse ist eine beständige Kommission... zu bestellen, welche ihre Entwürfe der Räte-Regierung Lettlands zur Bestätigung unterbreitet.

Die lettländische Räteverfassung vom 15. Januar 1919 schweigt sich über die Unabhängigkeitsfrage aus, aber ganz unverkennbar läßt sich an dieser Verfassung der Charakter einer Gebiets- bzw. partikulären Landesverfassung feststellen. Art. 1 spricht bloß von einem „geeinten" — nicht aber von einem selbständigen, geschweige denn unabhängigen — Lettland. In einer einzig dastehenden — für einen unabhängigen Staat unmöglichen — Blankett-

1) Ein Datum ist hierbei nicht angegeben. Im Gesetzes- und Verordnungsblatt der lettländischen Räterepublik (Nr. 1 vom 14. Februar 1919) ist dieses Dekret zwischen obigem Aufruf vom 17. Dezember 1918 und nächstfolgendem Dekret vom 6. Januar 1919 abgedruckt.

form „entlehnt" Art. 2 „in unverändertem Wortlaut die Grundbestimmungen der russischen Räteverfassung", d. h. die Art. 9—23 besagter Verfassung.

Die Bolschewistenherrschaft in Lettland ist somit insoweit von staatsrechtlichem Belang, als sich mit ihr wieder ein Rückschlag der russischen Souveränität einstellte.

## IV. Zweite Periode des unabhängigen Lettlands.

Trotzdem die Unabhängigkeit Lettlands bereits am 18. November 1918 ausgerufen und gleichzeitig die Plattform als Grundlage für die künftige Staatsordnung geschaffen wurde, handelte es sich doch bis zur Rückkehr der Regierung aus Libau nach Riga um ein Provisorium nicht nur in innerpolitischer staatsrechtlicher, sondern auch in völkerrechtlicher Hinsicht. Es mußte zuerst der Bolschewismus verdrängt, das Verhältnis zur bisherigen deutschen Okkupationsmacht festgestellt, der von der deutschfreundlichen Gruppe Needras verübte Staatsstreich vom 16. April 1919 in seinen Folgen gänzlich überwunden und die Stellung der Ententemächte zur staatlichen Neubildung Lettlands geklärt werden, um an die Verfassunggebung zu gehen. Natürlicherweise waren alle diese Fragen am Tage des Zusammentritts der verfassunggebenden Versammlung, d. h. am 1. Mai 1920, keineswegs endgültig gelöst. Besonders unbestimmt war die völkerrechtliche Lage. Lettland hatte gegen die zurückhaltende, dem „großen und ungeteilten Rußland" freundliche Politik Frankreichs und der Vereinigten Staaten zu kämpfen. Inzwischen hatte Deutschland im „vorläufigen Abkommen" über die Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen Lettland und dem Deutschen Reiche vom 15. Juli 1920 sich bereit erklärt, „Lettland auch de jure anzuerkennen, sobald eine der... alliierten Hauptmächte die Anerkennung ausgesprochen hätte"; hernach wurde Lettlands Souveränität von Räte-Rußland im Friedensvertrag vom 2. September 1920 anerkannt. Trotzdem ergab sich aus diesem Verzicht keine de jure-Anerkennung seitens der Ententemächte. Diese Anerkennung erfolgte erst am 26. Januar 1921, die Aufnahme in den Völkerbund noch später, und zwar am 22. September 1921.

Die verfassunggebende Versammlung, bestehend aus 150 Mitgliedern, erwählte zu ihrem Präsidenten den um die lettische nationale Bewegung verdienten Führer J. Tschakste, der in seiner Person auch die Würde des Staatspräsidenten vereinigte (siehe unten, vorläufige Verfassung). Der Parteizugehörigkeit gemäß verteilten sich die Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung wie folgt: Sozialdemokraten 57 Sitze (darunter der rechte Flügel mit 17 Sitzen), Bauernbund 26, Lettgallische Bauernpartei 17, deutsche Parteien 6, demokratische Vereinigung 6, Arbeitspartei 6, Lettgallischer Christl. Bauernbund 6, Unparteiische Bürgergruppen 6, jüdischer Block 5, russische Bürgergruppe 4. Die wenigen übrigen Sitze verteilten sich auf Landlose, Zeïre-Zion, Lettgallische Volkspartei und die polnische Gruppe. Kurz nach Einberufung der verfassunggebenden Versammlung — am 27. Mai — hatte der Verfassungsausschuß den Entwurf einer vorläufigen Verfassung, bestehend aus zwei Teilen, dem Plenum unterbreitet. Der erste Teil, betitelt „Deklaration über den Staat Lettland", lautete:

1. Lettland (Latwija) ist eine selbständige und unabhängige Republik mit demokratischer Staatsordnung.
2. Die souveräne Gewalt des lettländischen Staates gehört dem Volke Lettlands.

Der zweite Teil der vorläufigen Verfassung — „Zeitweilige Bestimmungen über die Staatsordnung Lettlands" betitelt — besteht aus 12 Artikeln und hat im wesentlichen folgenden Inhalt:

1. Der Träger der souveränen Gewalt des lettländischen Staats ist im Namen des Volkes Lettlands die am 17. und 18. April 1920 vom Volke erwählte verfassunggebende Versammlung.
2. Die Aufgabe der verfassunggebenden Versammlung besteht in der Ausarbeitung und Veröffentlichung der Staatsverfassung und des Gesetzes über die Agrarreform.
3. Die verfassunggebende Versammlung beschließt auch andere dringende Gesetze, darunter das Staatsbudget und die Bewilligung der Kredite.
5. Der Präsident der verfassunggebenden Versammlung vertritt völkerrechtlich den Staat, beglaubigt und empfängt diplomatische Vertreter fremder Staaten. Der Präsident unterzeichnet im Namen des Staates Kriegserklärungen und völkerrechtliche Verträge.
6. Die vollziehende Gewalt gehört dem Ministerkabinett, dem sämtliche Staatsbehörden und der Oberbefehl über die Wehrmacht untergeordnet sind.
7. Das Ministerkabinett besteht aus Personen, welche dazu vom Präsidenten der verfassunggebenden Versammlung ernannt werden.

Der erste Teil der vorläufigen Verfassung hatte zur Aufgabe, nochmals den Willen des souveränen Volkes über die Unabhängigkeit des lettländischen Staates auszusprechen. Die eigentümliche Formel: „selbständige und unabhängige Republik“ ist mit politischen Zweckmäßigkeitserwägungen zu erklären: die Begriffe Selbständigkeit bzw. sogar Unabhängigkeit haben in verschiedenen Rechtsurkunden, insbesondere der Räteperiode, gestanden, ohne damit die Souveränität Lettlands zu verbürgen (siehe oben). Außerdem sollte damit etwaigen Einigkeitsbestrebungen mit dem künftigen föderativen Rußland der Riegel vorgeschoben werden. Der zweite Teil, der der reichsdeutschen vorläufigen Verfassung (Gesetz vom 10. Februar 1919) ähnlich ist, stellt inhaltlich eine Fixierung dessen dar, was bisher schon Rechtens geworden war. Die wesentlichste Aenderung, die durch diesen Teil hereingebracht wurde, ist die Art der Berufung des Ministerkabinetts. Bisher hatte bei Bestellung des Kabinetts der Volksrat mit einer Stimmenmehrheit den Ministerpräsidenten zu wählen. Nach Art. 1 und 8 wird von nun ab das Kabinett nach üblichem parlamentarischem Brauche ernannt bzw. verabschiedet.

## Der Entwurf der endgültigen Verfassung.

Der Verfassungsentwurf konnte sich auf keinerlei eigene staatsrechtliche Tradition stützen. Mustergültig konnte nur eine Verfassung sein, welche ähnlich der lettländischen ein Ergebnis moderner politischer und sozialer Kämpfe war. Das war die deutsche Verfassung vom 11. August 1919. Einzelne Artikel des Verfassungsentwurfs können unmittelbar auf entsprechende Artikel der besagten deutschen Verfassung zurückgeführt werden. Dies wurde dem Verfassungsausschuß der verfassunggebenden Versammlung zum Vorwurf gemacht (Seil in dem Verfassungsausschuß, Rede des Abgeordneten Bergs im Plenum vom 17. Januar 1922). Besonders stark war dieser Einfluß in den Abschnitten über die kulturellen und wirtschaftlichen Rechte, die ursprünglich von den Sozialdemokraten (Dr. Kurschinski u. a.) vorgeschlagen, hernach jedoch abgelehnt wurden. In Fragen des Wahlgesetzes hatten mitunter neuestes dänisches und norwegisches Recht vorbildliche Bedeutung.

Der Verfassungsentwurf trägt nunmehr einen rein politischen Charakter. Aufbau des Staates und Grundrechte der Bürger bilden den Inhalt. Vorgesehen ist ein Einkammersystem. Das Parlament „Saeima“ (Landtag) wird nach Muster der verfassunggebenden Versammlung auf drei Jahre gewählt und besteht aus hundert Mitgliedern. Besondere Erwähnung verdient die eigenartige Regelung der Immunität. Ist gewöhnlich sonst nur die Verantwortungsfreiheit des Abgeordneten zeitlich unbeschränkt, die Unantastbarkeit dagegen an die Sitzungsperiode gebunden, so ist nach künftigem lettländischen Staatsrecht auch die Unantastbar-

keit zeitlich unbeschränkt und endet nur zugleich mit dem Erlöschen der Parlamentsmitgliedschaft. Der Staatspräsident, der ursprünglich vom Volke gewählt werden sollte, wird jetzt vom Landtag erwählt, es entsteht hier somit die eigenartige Figur eines Staatspräsidenten im Parlament. Außer den üblichen Bürgerrechten enthält der Verfassungsentwurf die Art. 115 und 116, welche für die Rechte der nationalen Minderheiten — insbesondere der Deutschen (58 000), Russen (91 000) und Juden (79 000) — von großem Belang sind. Art. 115 sieht unter gewissen Bedingungen den Gebrauch der Minoritätensprachen in den Verwaltungs-, Selbstverwaltungs- und Gerichtsbehörden vor; Art. 116 gewährt den Minderheitsvölkern in Sachen der nationalen Kultur das Recht, autonome öffentlich-rechtliche Körperschaften zu bilden. Einzelnes wird in einem besonderen Autonomiegesetz geregelt werden.

Der endgültige Beschluß der Verfassung ist Ende März 1922 zu erwarten.

---

## Nachschrift.

Unerwarteterweise, nachdem der 2. Teil der Verfassung, „Grundbestimmungen über die Rechte und Pflichten der Bürger" betitelt, fast an das Ende der dritten Lesung gekommen war, kam im Plenum am 5. April 1922 der ganze zweite Teil zum Fall infolge der ablehnenden Haltung der Rechten und der äußersten Linken — letztere in bezug auf den im Art. 117 des Entwurfes vorgesehenen Ausnahmezustand mit zeitweiliger Außerkraftsetzung bzw. Einschränkung wichtiger Grundrechte.

Am 20. Juni 1922 wurde ein Gesetz über die Einführung und das Inkrafttreten der Verfassung angenommen, wonach (§ 1) der am 15. Februar 1922 von der verfassunggebenden Versammlung angenommene erste Teil des Verfassungsentwurfes als endgültig beschlossene Verfassung am 7. November 1922 um 12 Uhr mittags in Kraft tritt. Zugleich werden die ersten Parlamentswahlen auf den 7. und 8. Oktober 1922 anberaumt (§ 2). Bis zur Wahl des Staatspräsidenten vertritt dessen Amt der Präsident der verfassunggebenden Versammlung (§ 8).

In der endgültigen Rumpfverfassung bleiben somit nur die Formen des Staatsaufbaues, seine Hauptorgane und Behörden, dagegen nicht die Grundrechte und -pflichten der Bürger verankert. Mit einem Schlage wurden auch die ursprünglich einstimmig angenommenen Art. 115 und 116 über den Minoritätenschutz (s. oben) verworfen. Indessen werden die eigentlichen politischen Rechte bzw. Pflichten in einzelnen Verfassungsgesetzen, die zur Zeit vom Verfassungsausschuß (z. B. Sprachengesetze, Gesetz über Volksbegehr und -entscheid, über bürgerliche Freiheiten u. dgl.) beraten werden, in absehbarer Zeit Rechtskraft erlangen.

Ende Juni 1922.

---

# Die verfassungsrechtliche Gesetzgebung in Norwegen in den Jahren 1914—1921.

Von

**Dr. Frede Castberg,** Privatdozent an der Universität Kristiania.

Im Jahre 1914 hat das Storting zwei Aenderungen in dem Grundgesetz beschlossen [1]).

Die erste dieser Aenderungen betrifft § 90 des Grundgesetzes. Dieser Paragraph enthielt in der bisherigen Fassung ein Verbot dagegen, daß die Urteile des höchsten Gerichtes revidiert wurden. Die neue Zivilprozeßordnung, die im Jahre 1915 beschlossen wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist, ermöglicht aber in gewissen Fällen eine Revision der Urteile des Höchsten Gerichtes durch es selbst. Um nun keinen Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung aufkommen zu lassen, wurde durch Stortingsbeschluß vom 28. Februar 1914 das Verbot der Verfassung gegen Revision der Urteile des höchsten Gerichtes aufgehoben.

Durch die andere Verfassungsänderung, die vom Storting in 1914 beschlossen wurde, sind die Wahlrechtsbedingungen modifiziert worden. § 52 c des Grundgesetzes wurde durch Beschluß vom 7. März 1914 aufgehoben und dadurch das Ruhen des Stimmrechts als Folge des Konkurses beseitigt.

Die Session des Stortings im Jahre 1915 war die dritte in der Wahlperiode 1912—1915, und in der dritten Session können gemäß § 112 des Grundgesetzes keine Aenderungen desselben beschlossen werden.

Im Jahre 1916 wurden aber wieder mehrere Aenderungen des Grundgesetzes beschlossen.

Durch Beschluß vom 8. April 1916 wurde das verfassungsrechtliche Hindernis dagegen, daß Frauen Mitglieder des Staatsrates (der Regierung) werden können, beseitigt. § 12 des Grundgesetzes, letzter Absatz, lautete früher:

„Vater und Sohn oder zwei Brüder können nicht zur selben Zeit in dem Staatsrat ihren Sitz haben.“ Hier war, wie man sieht, vorausgesetzt, daß nur Männer im Staatsrat sitzen konnten.

Nach der genannten Verfassungsänderung lautet dieser Absatz des § 12 jetzt:

„Verheiratete, Eltern und Kinder oder zwei Geschwister können nicht zur selben Zeit in dem Staatsrat ihren Sitz haben.“

1) Die Verfassungsänderungen werden in Norwegen von der Nationalversammlung (dem „Storting“) ohne Mitwirkung des Königs beschlossen. Vgl. Jahrbuch, Bd. VIII, 1914, S. 373.

Eine andere Verfassungsänderung vom 8. April 1916 schafft die in dem § 69 des Grundgesetzes vorgeschriebene 14tägige Frist für die Einberufung der Mitglieder des Stortings zur außerordentlichen Session ab, weil diese Frist während des Krieges sich als zu lang und deshalb nicht als zweckmäßig erwies. Bei einem dritten Beschluß von demselben Tag, der wenig Interesse darbietet, wurde eine kleine Unebenheit in der Redaktion des § 75 a des Grundgesetzes berichtigt.

Endlich wurde am 19. Mai 1916 eine Aenderung des § 52 des Grundgesetzes beschlossen, die übrigens auch ohne größere praktische Bedeutung ist. § 52 d bestimmte früher, daß bei Armenunterstützung das Stimmrecht suspendiert wurde. Doch wurden von dieser Regel gewisse Ausnahmen gemacht; so sollte z. B. die Unterstützung, die zur Deckung von Ausgaben bei Krankenbehandlung gewährt wurde, die Suspension des Stimmrechts nicht bewirken. Durch den genannten Beschluß vom 19. Mai 1916 wurde diese Ausnahmebestimmung dahin erweitert, daß sie auch einige andere Fälle von Armenunterstützung umfaßte. Diese Verfassungsänderung hat jetzt wenig Interesse, weil § 52 d 1919 ganz aufgehoben worden ist (siehe unten).

Auch 1917 wurden mehrere Verfassungsänderungen von dem Storting beschlossen.

Ein Beschluß vom 26. Juni 1917 auf Aenderungen der §§ 57 und 58 des Grundgesetzes erhöht die Zahl der Stortingsabgeordneten von 123 auf 126, von denen 84 von den Landdistrikten und 42 von den Städten gewählt werden[1]). Diese Bestimmungen sind jetzt nach der Einführung der neuen Wahlordnung 1920 (siehe unten) wieder verändert worden.

Eine Aenderung des § 59 a des Grundgesetzes vom 3. Juli 1917 machte es klar — und hatte auch nur die Absicht klarzumachen —, daß verfassungsmäßig nichts im Wege steht, daß Veränderungen in der Einteilung der Wahldistrikte, die durch Veränderungen in der Repräsentationsordnung notwendig geworden sind, sofort zur Anwendung kommen.

Am 29. Oktober 1917 beschloß das Storting, daß der zweite Passus in § 25 des Grundgesetzes: „Das Heer und die Flotte Norwegens dürfen zu Angriffskriegen nicht ohne die Zustimmung des Stortings verwendet werden“, gestrichen werden sollte. Das Motiv dieser Aenderung war der Wunsch, daß die Verfassung keine Bestimmung enthalten sollte, die die Möglichkeit, Norwegen könne einen Angriffskrieg beginnen, vorauszusetzen schien. Bei demselben Stortingsbeschluß wurde auch eine Veränderung des § 26 vorgenommen. Die Worte: „Der König hat das Recht, Truppen zusammenzuziehen, Krieg zu beginnen und Frieden zu schließen“, wurden durch die folgenden Worte ersetzt: „Der König hat das Recht, Truppen zusammenzuziehen, Krieg zur Verteidigung des Landes zu beginnen und Frieden zu schließen . . .“ — Das Motiv war dasselbe wie bei der Veränderung des § 25.

Endlich wurde am 7. Dezember desselben Jahres ein Stortingsbeschluß gefaßt, wonach § 75 k einen Zusatz bekam, der feststellen sollte, daß es dem Storting zukommt, Bestimmungen über die Prüfung des staatlichen Rechnungswesens zu treffen. In engem Zusammenhang mit dieser Aenderung des Grundgesetzes wurde am 8. Februar 1918 ein „Gesetz über das Revisionswesen des Staates“ erlassen. Durch dieses Gesetz wurde die Befugnis, die staatlichen Rechnungen zu revidieren und darüber zu beschließen, den in dem genannten Grundgesetzparagraphen erwähnten 5 „Staatsrevisoren“ übertragen.

1) Dieses Verhältnis zwischen der Zahl der Stadtrepräsentanten und derjenigen der Landrepräsentanten ist im Grundgesetz (§ 58 in der gegenwärtigen Fassung) ausdrücklich festgelegt.

Im übrigen konnte 1918 — ebenso wie 1915 — wegen der Bestimmung des § 112 des Grundgesetzes keine Verfassungsänderung beschlossen werden.

Das neugewählte Storting des Jahres 1919 faßte wieder mehrere Beschlüsse über Aenderungen des Grundgesetzes, von denen einige von außerordentlich großer Bedeutung für das ganze politische Leben Norwegens sind.

Zu diesen politisch hochwichtigen Beschlüssen kann zwar nicht der Stortingsbeschluß vom 15. Mai 1919 gerechnet werden, durch den die § 12, 27 und 92 des Grundgesetzes verändert wurden. Der letztgenannte Paragraph enthielt früher die Bestimmung, daß nur derjenige, der sich zu der öffentlichen Staatsreligion (der evangelisch-lutherischen) bekannte, Mitglied des Rates des Königs sein konnte. Diese Bestimmung wurde jetzt aufgehoben. Und in den § 12, der die Hauptbestimmung über die Zusammensetzung des Staatsrates ist, wurde ein neuer Abschnitt eingefügt, wonach von den Mitgliedern des Staatsrates über die Hälfte sich zu der öffentlichen Religion des Staates bekennen sollen. Auch § 27 von der Beschlußfähigkeit des Staatsrates bekam einen Zusatz, und zwar folgenden Inhalts:

„Ein Mitglied des Staatsrates, das sich zu der öffentlichen Religion des Staates nicht bekennt, nimmt an der Behandlung der Sachen, die die Staatskirche angehen, nicht teil."

Auch der Stortingsbeschluß vom 17. Juli 1919, wodurch § 52 d des Grundgesetzes aufgehoben wurde, ist nicht von sehr großer Bedeutung. Gemäß § 52 d ruhte das Stimmrecht bei Armenunterstützung (doch mit gewissen Ausnahmen — siehe oben). Nach der Aufhebung der Bestimmung hat die Armenunterstützung überhaupt keine Wirkung auf das Stimmrecht und seine Ausübung mehr.

Die Verfassungsbestimmungen des Jahres 1919, die eine so große Bedeutung haben, sind aber diejenigen, bei denen die Grundlage für die neue Wahlordnung gelegt worden ist.

Diese Bestimmungen betreffen die §§ 58, 59, 63 und 65 und haben folgenden Inhalt:

Die Zahl der Abgeordneten wird von 126 auf 150 erhöht, von denen von den Städten 50 und von den Landesdistrikten 100 gewählt werden sollen. Das ganze Land wird in Wahlkreise eingeteilt mit je 3—8 Abgeordneten. Bei der Verteilung der Abgeordneten auf die Wahlkreise ist auf die Größe der Bevölkerung der verschiedenen Wahlkreise in weiterem Umfange wie früher Rücksicht genommen. Die Wähler haben dann Abgeordnete und deren Ersatzmänner für den ganzen Wahlkreis zu wählen, und zwar nach dem Verhältniswahlsystem (§ 59). Das ist diejenige Veränderung gegenüber den älteren Bestimmungen, die die größte Bedeutung hat. Die praktische Durchführung der Wahlordnung wird der Gesetzgebung überlassen (§ 59).

Durch die zwei Gesetze vom 17. Dezember 1920 — das Gesetz über die Stortingswahl und das Gesetz über die Nomination zur Stortingswahl — ist dann die neue Wahlordnung ins Leben getreten.

Das erstgenannte Gesetz regelt die Verhältniswahl nach dem Listenwahlsystem. Das Gesetz enthält u. a. die durch das Verhältniswahlsystem notwendig gemachten Bestimmungen über die Wahllisten (§§ 13 und 14). Ein Vorschlag zur Wahlliste muß, um gutgeheißen werden zu können, den folgenden Ansprüchen genügen. Er muß:

a) bei dem Wahlkreisleiter am 32. Tag vor der Wahl spätestens 8 Uhr abends eingereicht sein,

b) eine Ueberschrift haben, die die Partei nennt, von der die Liste ausgeht,

c) in deutlicher Reihenfolge so viele verschiedene Personen nennen, wie für den Wahl-

kreis Stortingsmitglieder gewählt werden sollen. Der Vorschlag kann weiterhin in fortgesetzter Reihenfolge noch die Namen von 5 anderen Personen enthalten,

d) in ländlichen Wahlkreisen von mindestens 50, in städtischen von mindestens 100 Wahlberechtigten unterschrieben sein. Wenn der Vorschlag von einer gemäß dem Gesetze bei dem zuständigen Ministerium angemeldeten Partei ausgeht, genügt es, wenn der Vorschlag von der Parteileitung unterschrieben ist.

Ueber die Zulassung der Wahlvorschläge entscheiden die Wahlkreisleiter.

Ueber die Beschaffenheit der Stimmzettel enthält das Gesetz (§ 33) die Bestimmung, daß sie die Namen so vieler Personen enthalten können, als für den Wahlkreis Abgeordnete gewählt werden und darüber hinaus noch bis zu 5 andere Namen. Die Reihenfolge der Kandidaten kann durch den Wähler bestimmt werden. Es steht dem Wähler frei, für Personen zu stimmen, die auf keiner offiziellen Liste aufgeführt sind. — Wähler, die aus gesetzlich anerkannten Abhaltungsgründen das Recht haben, ihre Stimmzettel schriftlich einzusenden, können, wenn sie es wünschen, für eine Parteiliste ohne Bezeichnung von Namen stimmen (§ 21, 3).

Die Berechnung des Wahlergebnisses wird durch die Wahlkreisleiter in folgender Weise vorgenommen:

Nachdem die Stimmenzahl der Kandidaten und diejenige der Listen für den Wahlkreis zusammengerechnet ist, werden die Abgeordneten auf die Listen im Verhältnis zu deren Stimmenzahl in folgender Weise verteilt:

Zuerst wird die Stimmenzahl jeder Liste aufgeführt, und dann die Quotienten, die herauskommen, wenn die Stimmenzahlen nacheinander mit 2, 3, 4 usw. geteilt werden, bis jede Stimmenzahl mit einer Zahl geteilt ist, die der größten Anzahl Abgeordneten, die die Liste zu bringen erwartet, entspricht. Der erste Sitz fällt der Liste zu, die die größte Stimmenzahl hat. Der zweite Sitz fällt der Liste zu, die die nächstgrößte Zahl in der Reihe entweder als Stimmenzahl oder als Quotient hat usw., bis alle Sitze verteilt sind.

Wenn es entschieden ist, wie viel Sitze jede Liste haben soll, wird eine neue Zählung in der Weise vorgenommen, daß man zuerst diejenigen Namen zählt, die auf den Stimmzetteln zuerst stehen. Derjenige der Kandidaten der Liste, der bei dieser Aufzählung die meisten Stimmen bekommt, ist gewählt. Wenn die Liste mehr als einen Sitz haben soll, zählt man dann weiter die Namen, die als Nummer 2 auf den Stimmzetteln stehen, und derjenige der Kandidaten der Liste, der — von dem schon Gewählten abgesehen — bei beiden Aufzählungen zusammen die meisten Stimmen bekommen hat, ist dann gewählt. In dieser Weise wird fortgefahren, bis alle Sitze, die der Liste zufielen, besetzt sind.

Es sollen, wenn möglich, jeder Liste so viele Ersatzmänner zugeteilt werden, wie sie Abgeordnete bekommt. Die Ersatzmänner werden in analoger Weise wie die Abgeordneten bestimmt.

Die Bestimmungen des neuen Wahlgesetzes werden durch das obengenannte Nominationsgesetz, auch vom 17. Dezember 1920, ergänzt.

Dieses Gesetz bestimmt in der Hauptsache folgendes:

Wenn eine vorschriftsmäßig angemeldete Partei eine Nominationsversammlung veranstaltet, um Stortingskandidaten gemäß dem Nominationsgesetze zu nominieren, haben die Teilnehmer der Versammlung Anspruch auf Kost- und Fahrgeld durch die Staatskasse. Doch wird die Nomination nicht deshalb ungültig, weil sie nicht nach den Regeln des Gesetzes vorgenommen ist. Die Parteileitung für den Wahlkreis oder, wenn es eine solche

nicht gibt, die Zentralleitung der Partei veranstaltet die Nominationsversammlung für den Wahlkreis. Die Zahl der Abgesandten zu der Nominationsversammlung einer Partei, die aus jeder Wahlgemeinde gewählt werden sollen, wird (mit gewissen Ausnahmen) auf Grundlage der Wählerzahl der Partei in der Wahlgemeinde bei der nächst vorgehenden Stortingswahl in der von dem Gesetze bestimmten Weise berechnet.

Das neue Wahlgesetz und das Nominationsgesetz sind die wichtigsten Neugestaltungen in der verfassungsrechtlichen Gesetzgebung des Jahres 1920.

Uebrigens ist im Laufe desselben Jahres auch das Grundgesetz selbst in einzelnen Punkten geändert worden.

So der § 23 des Grundgesetzes.

Dieser Paragraph bestimmte in seiner bisherigen Fassung, daß die vom König im Staatsrat ernannten Beamten, wenn sie „in Gnade" Abschied erhalten hatten, den Titel und den Rang ihrer Aemter behielten.

Durch Stortingsbeschluß vom 21. Mai 1920 wurde von dieser Regel eine Ausnahme gemacht, insoweit es Mitglieder des Staatsrates (der Regierung) betrifft. Diese behalten von jetzt ab, wenn sie ihren Abschied genommen haben, nicht mehr Rang und Titel. Diese Ausnahme ist eine natürliche Konsequenz des parlamentarischen Systems; es ist ja nicht natürlich, daß Personen, die vielleicht nur eine ganz kurze Zeit Mitglieder einer parlamentarischen Regierung und übrigens immer Privatleute gewesen sind, den Titel „Staatsrat" oder „Staatsminister" für ihre ganze Lebenszeit behalten sollen.

Bei einer Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1920 ist das Stimmrechtsalter von 25 auf 23 Jahre herabgesetzt worden (Grundgesetz, § 50). Und durch Stortingsbeschluß vom 14. Dezember 1920 ist § 89 des Grundgesetzes, der von dem höchsten Militärgericht handelt, aufgehoben worden. Diese letzte Aenderung steht in notwendigem Zusammenhang mit einem Gesetze vom 17 Dezember desselben Jahres, durch das das höchste Militärgericht in militärischen Sachen durch das höchste Zivilgericht ersetzt wird.

Im Jahre 1921 — dem letzten Jahr der Stortingsperiode nach den Wahlen 1918 — haben, wegen des § 112 im Grundgesetze, keine Vorschläge zur Aenderung des Grundgesetzes behandelt werden können.

---

# Die Verfassung Oesterreichs[1].

(Fortsetzung)

Von

**Dr. Hans Kelsen,** o. ö. Professor an der Universität Wien.

## VII.

### Das Ende der konstituierenden Nationalversammlung.

Die konstituierende Nationalversammlung, die am 4. März 1919 zusammengetreten und deren Legislaturperiode durch das Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung (StGBl. 114) mit zwei Jahren bestimmt war, hatte noch bis zum Juli 1920 nichts getan, um ihre eigentliche Aufgabe: die Schaffung einer definitiven Verfassung, zu erfüllen. Nachdem sie unmittelbar nach ihrem Zusammentritt im März 1919 die provisorische Verfassung — provisorisch aber nicht unerheblich — abgeändert hatte, begann sie auf Basis dieser provisorischen Verfassung eine sehr umfangreiche gesetzgeberische Tätigkeit zu entfalten. Im Juni 1920 wurde die bisher bestandene Regierungskoalition zwischen den beiden größten Parteien, den Sozialdemokraten und Christlichsozialen, gesprengt, da die Gegensätze zwischen ihnen um so schärfer werden mußten, als es in Oesterreich nicht zu einer Spaltung der sozialdemokratischen Partei in eine radikalere und eine gemäßigtere Gruppe gekommen war, vielmehr die ganze Partei sich immer deutlicher in der Richtung der unabhängigen sozialdemokratischen Partei Deutschlands orientierte. Da nach Demission der Koalitionsregierung die Bildung einer neuen Parlamentsmehrheit nicht zustande kommen konnte — auch die Gegensätze zwischen Christlichsozialen und Großdeutschen waren zu stark —, stand man vor einer Verfassungskrisis. Denn die prinzipielle Voraussetzung dafür, daß nach den Bestimmungen der provisorischen Verfassung vom März 1919 eine Staatsregierung vom Parlament gewählt werden könne, war die Bildung einer — für die W a h l erforderlichen — Parlamentsmajorität. Nach seiner provisorischen Verfassung stellte Oesterreich — und stellt es auch nach seiner definitiven Verfassung — den Typus einer extremen P a r l a m e n t s h e r r s c h a f t dar und solche kann klaglos nur unter der Voraussetzung funktionieren, daß eine feste Parlamentsmajorität besteht, daß womöglich eine einzige Partei über die Mehrheit im Parlament verfügt. —

[1]) L i t e r a t u r: Außer den zum 1. Teil dieses Berichtes angegebenen Werken (vgl. Jahrb. d. öff. Rechts, Bd. IX, S. 245) K e l s e n , Die Verfassungsgesetze der Republik Oesterreich, IV. und V. Teil (der letztere enthält einen ausführlichen K o m m e n t a r zum Bundes-Verfassungsgesetz). Zeitschrift für öffentliches Recht, II. Bd., herausgeg. von K e l s e n , Wien 1920/21; Zeitschrift für Verwaltung, herausgeg. von M e r k l , Wien 1920/21. L a m p , Das Zweikammersystem der österr. Bundesverfassung, 1921.

Aus der solcherweise entstandenen Krise suchte man einen Ausweg durch eine ad hoc vorgenommene Verfassungsänderung. Da nur durch Neuwahlen die Bildung einer tragfähigen Parlamentsmehrheit möglich schien, eine Auflösung der Nationalversammlung durch Regierungsakt verfassungsmäßig nicht zulässig war, wurde mit Gesetz vom 6. Juli 1920 (StGBl. Nr. 283) die Gesetzgebungsperiode der konstituierenden Nationalversammlung mit 31. Oktober 1920 — also um vier Monate früher als ursprünglich bestimmt war — für beendet erklärt. Hinsichtlich der Wahl der Staatsregierung wurden in diesem Gesetze — jedoch nur für die Zeit bis zum Zusammentritt der neugewählten Nationalversammlung bzw. des von dieser gewählten neuen Hauptausschusses — die folgenden Bestimmungen getroffen: Für den Fall und insoweit als die Bestellung der Staatsregierung auf Grund eines durch Mehrheitsbeschluß des (aus der Mitte der Nationalversammlung nach dem Prinzip der Verhältniswahl gewählten, also parteimäßig ebenso wie das Plenum zusammengesetzten) Hauptausschusses zustandegekommenen Vorschlages nicht erfolgen kann, sind die Mitglieder des Kabinetts oder auch nur ein Teil derselben im Wege der Verhältniswahl von der Nationalversammlung zu wählen, wobei die Parteien der konstituierenden Nationalversammlung für die Wahl der Mitglieder der Staatsregierung, für die kein Wahlvorschlag des Hauptausschusses vorliegt, beim Präsidenten des Hauses je eine Liste von Kandidaten für die zu besetzenden Ministerposten einzureichen haben. Von jeder Parteiliste gelten so viele Kandidaten als zu Mitgliedern der Staatsregierung — jedoch zunächst ohne Bestimmung des Ressorts — gewählt, als dem Verhältnis der für die einzelnen Listen abgegebenen Stimmen entspricht. Jeder Abgeordnete kann nur für eine der eingebrachten Listen stimmen. Dieser Wahlmodus kam nicht für alle Mitglieder des Kabinetts in Betracht, da hinsichtlich dreier Ressorts, die schon bisher von unpolitischen Beamtenministern besetzt waren (Verkehr, Finanzen, Volksernährung) ein Vorschlag des Hauptausschusses und demnach eine Majorität im Parlament zustandekam. Doch muß auch der Vorschlag und die Wahl dieser Mitglieder ohne Bestimmung des Ressorts erfolgen. Das gewählte Kabinett tritt sofort unter dem Vorsitz des Präsidenten der Nationalversammlung zusammen, verteilt durch Beschluß die Ressorts auf die gewählten Staatssekretäre und betraut einen Staatssekretär mit dem Vorsitz im Kabinett und den sonstigen Funktionen des Staatskanzlers; was eine nicht unerhebliche Schmälerung der bisherigen Befugnis des Parlaments bedeutete, auch die Ressortverteilung selbst zu bestimmen. — Durch diesen Wahlmodus wurde der Schein gewahrt, daß jede Partei nur für ihre Vertrauensmänner in der Regierung stimmte und nach außen der Eindruck erweckt, als ob keine Regierungskoalition bestünde. Tatsächlich mußte aber das Gesetz, auf Grund dessen dieser neue, eine Parteikoalition angeblich überflüssig machende Wahlmodus beruhte, mit Majorität und als Verfassungsgesetz noch dazu mit Zweidrittelmajorität, also natürlich nur auf Grund einer stillschweigenden Parteienkoalition beschlossen werden. Und tatsächlich erfolgte bei der ersten und einzigen Anwendung des Gesetzes — wie ja nicht anders möglich — nicht nur die Zusammenstellung des Kabinetts nach Personen, sondern auch die Aufteilung der Ressorts im Einvernehmen aller parlamentarischen Parteien, deren Vertreter in die Regierung gewählt wurden. Dies waren aber nicht nur die Sozialdemokraten und Christlichsozialen, wie bisher, sondern — infolge der Proporzwahl — auch die Großdeutschen; somit nicht nur keine Auflösung der bisherigen Koalition, sondern sogar eine Erweiterung derselben. Das paradoxe Ergebnis war also dieses: daß alle drei großen Parteien des Parlamentes in der Regierung vertreten waren, obgleich eben diese Parteien der Gesamtregierung das Vertrauen auszusprechen sich ausdrücklich weigerten, daß alle drei

großen Parteien sich an der Bildung der Regierung beteiligten und zugleich jede derselben eine politische Verantwortung ablehnte.

Da die Gesetzgebungsperiode der konstituierenden Nationalversammlung abgekürzt worden war noch bevor es sicher stand, ob sie eine definitive Verfassung zustandebringen werde, da aber die provisorische Verfassung nur eine einmalige Konstituante, kein dauerndes Organ der Legislative vorsah, mußte — für den Fall, daß die Konstituante ohne eine definitive Verfassung zu beschließen, auseinanderging, die provisorische Verfassung durch allgemeine Bestimmungen über ein Parlament ergänzt werden, das man nunmehr einfach als „Nationalversammlung" — unter Weglassung des Wörtchens „konstituierend" — bezeichnete, obgleich möglicherweise gerade diese Nationalversammlung hätte zur „konstituierenden" werden können. Diese Ergänzung erfolgte durch das Gesetz vom 20. Juli 1920 über die Wahl und Einberufung der Nationalversammlung (StGBl. Nr. 317). Diesem zufolge sollte die Nationalversammlung aus 175 und den der Zahl nach noch zu bestimmenden vom Burgenland zu wählenden Abgeordneten bestehen, die nach einem grundsätzlich gleichen Wahlsystem gewählt werden sollten wie die konstituierende Nationalversammlung. Die Legislaturperiode dieses Parlamentes wurde mit je drei Jahren bestimmt; es sollte sich — zum Unterschied von der Konstituante — durch einfachen Beschluß auflösen können. Durch Gesetz vom 20. Juli 1920 über die Wahlordnung für die Nationalversammlung (StGBl. Nr. 316) wurde bestimmt, daß die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung mit gewissen Ergänzungen und Aenderungen auf die Wahlen zur Nationalversammlung Anwendung finden solle. Eine größere Aenderung erfuhr die Wahlordnung nur in einem Punkte: dadurch, daß das Proporzsystem nur innerhalb verhältnismäßig kleiner Wahlkreise Anwendung fand, konnte es nur mit sehr erheblicher Beschränkung durchgeführt werden. Es ergaben sich in den einzelnen Wahlkreisen für die wahlwerbenden Parteien mitunter sehr zahlreiche „Reststimmen", das sind jene Stimmen, die bei der Zuweisung der Mandate an die Parteien nach der D'Hondtschen Methode außer Betracht bleiben, und deren Wegfall für die Partei keine Minderung der Mandatzahl zur Folge hätte. Da die neuesten Wahlordnungen im Deutschen Reich wie in der Tschechoslovakei eine Verwertung der „Reststimmen" vorsahen, brachte auch das Gesetz über die Wahlordnung zur Nationalversammlung eine bezügliche Reform. Es weist den Parteien, für deren Wahlvorschläge nach der Wahlermittlung Reststimmen außer Berechnung blieben, nach Maßgabe dieser Reststimmen 15 weitere Mandate zu. Zu diesem Zweck wird nach der Wahlermittlung in den einzelnen Wahlkreisen — dem sog. „ersten Ermittlungsverfahren", bei dem nur die um 15 verminderte Gesamtzahl von Abgeordnetensitzen verteilt wird — bei der Hauptwahlbehörde ein „zweites Ermittlungsverfahren" durchgeführt. Die Verteilung der Mandate auf die Reststimmen der Parteien in diesem zweiten Ermittlungsverfahren erfolgt auf zwei verschiedene Weisen, je nachdem ob die Partei einen „Hauptwahlvorschlag", d. i. eine eigene Kandidatenliste für das zweite Ermittlungsverfahren einbringt, oder ob sie bloß ihren Anspruch auf weitere Sitze anmeldet und dadurch die Bewerber kandidiert, welche auf den in dem einzelnen Wahlkreis eingebrachten Wahlvorschlägen keinen Sitz mehr erhalten haben. Im ersteren Fall erhalten die im „Hauptwahlvorschlag" angeführten Bewerber der Reihe ihrer Anführung nach die der betreffenden Partei im zweiten Ermittlungsverfahren zukommenden, der Gesamtzahl ihrer Reststimmen entsprechenden Abgeordnetenmandate. Im zweiten Falle dagegen werden die der Partei zukommenden Sitze auf die einzelnen Kreiswahlvorschläge, welche sich der Anmeldung der Partei zur Berücksichtigung beim zweiten Ermittlungs-

verfahren angeschlossen haben, nach Maßgabe der Reststimmen, welche die Partei in diesen einzelnen Wahlkreisen hatte, nach der D'Hondtschen Methode aufgeteilt. An dem zweiten Ermittlungsverfahren können sich jedoch nur solche Parteien beteiligen, die schon im ersten Ermittlungsverfahren wenigstens einen Abgeordnetensitz erhalten haben und es kann keine Partei im zweiten Ermittlungsverfahren mehr Abgeordnetensitze erhalten, als ihr im ersten Ermittlungsverfahren zugefallen sind. Was natürlich zu einer unter Umständen sehr erheblichen Beeinträchtigung der Verhältnismäßigkeit des Schlußergebnisses führen kann. Mit Rücksicht auf die Reststimmenverwertung im zweiten Ermittlungsverfahren wurde die in der früheren Wahlordnung zugelassene Möglichkeit einer Koppelung mehrerer Wahlvorschläge eines Wahlkreises fallen gelassen.

Im übrigen wurde die Wahlordnung der konstitutionellen Nationalversammlung nur unwesentlich abgeändert. Hervorgehoben werde nur, daß die Beisitzer der Hauptwahlbehörde — den durch die Märzverfassung von 1919 geänderten staatsrechtlichen Verhältnissen entsprechend — durch die Staatsregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß statt wie früher durch den Staatsrat zu berufen sind, daß das Wählerverzeichnis von der Gemeinde — und nicht wie bisher von der Ortswahlbehörde — herzustellen ist, daß im Reklamationsverfahren der Instanzenzug bei der Kreiswahlbehörde endet, was nach der früheren Wahlordnung nur fakultativ statuiert war; hinsichtlich der Beschaffenheit des Stimmzettels wurde bestimmt, daß er aus weichem Papier sein und ein gewisses Ausmaß haben müsse. Er ist gültig ausgefüllt, wenn er die Partei bezeichnet *oder* wenigstens den Namen eines Bewerbers der gewählten Parteiliste unzweideutig dartut oder nebst der Parteibezeichnung den Namen eines oder mehrerer Bewerber der von dieser Partei aufgestellten Parteiliste enthält. Dies geschieht durch Handschrift, Druck oder sonstige Vervielfältigung.

Die Gesetze vom 20. Juli 1920 über die Wahl und Einberufung der Nationalversammlung und über die Wahlordnung für die Nationalversammlung waren unter der Voraussetzung zustandegekommen, daß die Konstituante, ohne eine definitive Verfassung zu beschließen, auseinandergehen werde. Allein diese Voraussetzung traf nicht ein, denn die Konstituante erledigte im letzten Moment noch die definitive Verfassung (das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920), die an Stelle der Nationalversammlung mit einer dreijährigen Legislaturperiode einen *Nationalrat* mit *vierjähriger Legislaturperiode* vorsah. Dennoch wurde noch auf Grund der Wahlordnung vom 20. Juli 1920 gewählt. Das zugleich mit dem Bundes-Verfassungsgesetz beschlossene Verfassungsgesetz betreffend den Uebergang zur bundesstaatlichen Verfassung bestimmte, daß die auf Grund der Wahlordnung vom 20. Juli gewählte Nationalversammlung der erste Nationalrat im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes sei, der ausnahmsweise eine nur dreijährige Legislaturperiode haben und für den die Wahlordnung vom 20. Juli 1920 in Kraft bleiben solle [1]).

---

1) Bei der Wahl des ersten Nationalrates im Herbst 1920 beteiligten sich von 3 395 145 Wahlberechtigten 80,54 % (gegen 84,23 % bei der 1919 erfolgten Wahl zur konstituierenden Nationalversammlung). Von den 2 850 426 gültig abgegebenen Stimmen und den 175 Mandaten entfielen auf die:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| christl.soz. Partei: | **42,27** | (gegen 35.93 | im Vorjahr) | % d. Stimmen, | **46,85** % d. Mandate |
| soz.dem. „ | **35,88** | „ 40,76 | „ „ | % „ „ | **37,71** % „ „ |
| deutschnat. „ | **16,69** | „ 18,36 | „ „ | % „ „ | **14,28** % „ „ |
| demokr. „ | **1,47** | „ 2,36 | „ „ | % „ „ | **0,57** % „ „ |

Also trotz der Verwertung der „Reststimmen" im zweiten Ermittlungsverfahren eine gewisse Verschiebung der Proportionalität zugunsten der beiden großen Parteien auf Kosten der kleinen. Durch die Angliederung des Burgenlandes kamen noch weitere 8 Mandate hinzu. Der Nationalrat hat somit im ganzen 183 Mitglieder.

## VIII.

## Die Entstehung der Bundesverfassung.

Der Widerspruch zwischen einem zentralistischen Einheitsstaat und einem durch freiwilligen Zusammentritt selbständiger Länder gebildeten Staatenbund, der als Folge der verfehlten staatsrechtlichen Konstituierung Deutschösterreichs die ganze politische Entwicklung der jungen Republik nachteilig beeinflußte (vgl. S. 258 ff. des ersten Teils dieses Berichts im Bd. IX des Jahrbuchs), konnte seinen Ausgleich nur in einer Bundesstaatsverfassung finden, die föderalistische Formen mit einer relativ weitgehenden materiellen Einheit des Ganzen zu vereinigen vermag. Daher ging von allem Anfang an die Absicht dahin, die von der Konstituante zu schaffende definitive Verfassung als Bundesstaatsverfassung zu gestalten.

Kurz nach Erledigung der provisorischen Verfassungsreform vom 14. März 1919 erhielt ich in meiner damaligen Eigenschaft als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Staatskanzlers von diesem im Mai 1919 den Auftrag, den Entwurf einer Bundesstaatsvertassung auszuarbeiten, nachdem ich schon vorher gewisse vorbereitende Arbeiten ausgeführt hatte. Der Entwurf wurde von mir mit Unterstützung des Verfassungsdepartements der Staatskanzlei im Lauf des Sommers 1919 fertiggestellt und bis Ende Herbst durch mehrere andere Entwürfe ergänzt, die sich als Varianten des Grundentwurfs darstellen und den verschiedenen politischen Möglichkeiten Rechnung tragen sollten. Richtschnur war mir dabei, alles Brauchbare aus der bisherigen Verfassung beizubehalten, die Kontinuität der verfassungsrechtlichen Institutionen möglichst zu wahren, das bundesstaatliche Prinzip in das schon Bestehende und Bewährte gleichsam einzubauen und mich dabei – soweit dies mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der historisch-politischen Voraussetzungen tunlich war — an die schweizerische, aber mehr noch an die neue deutsche Reichsverfassung anzulehnen. Im Oktober 1919 kam es zu einer Erneuerung der Koalition zwischen der sozialdemokratischen und der christlichsozialen Partei, wobei die Schaffung einer Bundesstaatsverfassung offiziell in das Koalitionsprogramm aufgenommen wurde. Bei der aus diesem Anlaß erfolgten Neuwahl der Regierung wurde der bisherige Staatskanzler Dr. Karl Renner (Sozialdemokrat) neuerlich mit der Leitung des Kabinetts betraut und als Vertreter der christlichsozialen Partei Dr. Michael Mayer zum Staatssekretär ohne Portefeuille mit dem bloß persönlichen Aufgabenkreis der Mitarbeit an der Verfassungs- und Verwaltungsreform berufen. Dieser wählte im Einvernehmen mit dem Staatskanzler einen der bisher ausgearbeiteten Verfassungsentwürfe aus und machte ihn — nachdem kleinere Modifikationen angebracht worden waren — zur Grundlage von Verhandlungen mit den politischen Parteien in den Ländern. Diese für den Entwurf zu gewinnen, machte sich Staatssekretär Dr. Mayer mit Erfolg zur Aufgabe. Da sich die Koalitionsregierung zu einem entscheidenden Schritt in der Verfassungsfrage nicht entschließen konnte, ergriffen die Länder selbst die Initiative, indem Vertreter derselben im Februar 1920 in Salzburg zu einer Konferenz zusammentraten, um das Verfassungsproblem zu beraten. Zu dieser Konferenz brachte Staatssekretär Dr. Mayer — der bloß persönlich geladen war — jenen Verfassungsentwurf mit, für den er die Länder wenigstens prinzipiell gewonnen hatte. Der Entwurf mußte — da das Kabinett ihn als Regierungsentwurf einzubringen sich nicht einigen konnte — als „Privatarbeit" vorgelegt werden. Im April 1920 fand eine Fortsetzung der Länderkonferenz in Linz statt. Dieser Konferenz wurde von Staatssekretär Mayer der schon der Salzburger Konferenz vorgelegte Entwurf,

jedoch mit Modifikationen, vorgelegt, die gewissen auf der Salzburger Konferenz geäußerten Wünschen Rechnung trugen. Der Erfolg der Linzer Konferenz war der, daß sich die christlichsoziale Partei — auch in den Ländern — mit diesem Entwurfe identifizierte, und daß die sozialdemokratische Partei gleichfalls den Entwurf einer Bundesstaatsverfassung einbrachte, der inhaltlich beinahe vollständig mit einer der anderen von mir für die Regierung ausgearbeiteten Verfassungsvarianten übereinstimmte; da nun die beiden von den maßgebenden politischen Parteien vertretenen Entwürfe in systematischer wie überhaupt in verfassungstechnischer Hinsicht, aber auch in den meisten Partien materiellrechtlicher Bestimmungen vollkommen übereinstimmten, war die Möglichkeit einer Verständigung schon sehr nahegerückt. Trotzdem kam es auch jetzt nicht zu einer Regierungsvorlage, da die Koalition aus anderen Gründen gesprengt und jenes „Proporz"kabinett gebildet wurde, von dem schon im vorigen Abschnitt die Rede war. Dieses Kabinett, hinter dem keine Parlamentsmehrheit stand, war aber zu schwach, um einen Verfassungsentwurf als Regierungsvorlage einzubringen, zu deren Erledigung es einer Zweidrittelmajorität der konstituierenden Nationalversammlung bedurfte; zumal da ja dieses Kabinett nur als ein provisorisches gedacht war, das die Geschäfte nur über die Sommerferien führen sollte. Für den Herbst war die Neuwahl der Nationalversammlung beschlossen. Da ergriff der Verfassungsausschuß der konstituierenden Nationalversammlung unter dem Vorsitz des Staatssekretärs a. D. Dr. Otto Bauer in letzter Stunde die Initiative. Maßgebend hiefür dürfte vor allem die Erwägung gewesen sein, daß — wenn die Konstituante ohne Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe auseinanderginge — die Wahl einer neuen Nationalversammlung bei der immer stärker werdenden zentrifugalen Bewegung in den Ländern zweifelhaft war. Es drohte die Gefahr, daß von den Ländern unter Ausschaltung des Zentralparlaments und der Staatsregierung eine Bundesverfassung vereinbart und so statt einer bundesstaatlichen eine staatenbündische, d. h. radikal föderalistische Verfassung zustandekommen würde.

Die Aufgabe des Verfassungsausschusses bestand hauptsächlich darin, zwischen dem von der sozialdemokratischen Partei — inzwischen auch im Nationalrat als Gesetzesantrag eingebrachten — und dem von der christlichsozialen Partei vertretenen — zuletzt der Linzer Konferenz von Staatssekretär Mayer vorgelegten — Verfassungsentwurf ein Kompromiß zustandezubringen. Dieses war um so leichter, als man sich entschloß gerade jene Partie der beiden Entwürfe, in bezug auf die die größten Gegensätze bestanden, nämlich den Abschnitt über die Grund- und Freiheitsrechte, auszuschalten und auf diesem Gebiete den bisherigen Rechtszustand fortbestehen zu lassen. Und so gelang es denn in verhältnismäßig kurzer Zeit, das Verfassungswerk zu vollenden. Der Verfassungsausschuß hatte seine Beratungen am 11. Juli 1920 aufgenommen und am 1. Oktober 1920 wurde die von ihm beantragte Verfassung, ohne daß irgendeine wesentliche Aenderung im Plenum vorgenommen worden wäre, von diesem in dritter Lesung beschlossen.

## IX.

## Die Bundesverfassung.

Das Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Oesterreich als Bundesstaat eingerichtet wird (zuerst StGBl. Nr. 450, dann zum zweitenmal und authentisch kundgemacht in dem durch dieses Verfassungsgesetz geschaffenen Bundesgesetzblatt als Nr. 1 des ersten Stückes), trägt den kurzen Untertitel „Bundes-Verfassungsgesetz". Unter diesem wird es

zitiert. Es zerfällt in sieben Hauptstücke: das erste enthält „Allgemeine Bestimmungen" über die Staatsform, das Staatsgebiet, das Staatsvolk, die Staatssprache, die Funktionen des Staates, insoweit es sich um die für den Bundesstaat charakteristische Teilung der Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und seinen Gliedern handelt, ferner einige für den Bund und seine Glieder gemeinsame Bestimmungen. Das zweite Hauptstück regelt die „Gesetzgebung", das dritte die „Vollziehung des Bundes", welch letztere nach Verwaltung und Gerichtsbarkeit untergeteilt wird. Das vierte Hauptstück behandelt die „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder", das fünfte die administrative „Rechnungskontrolle des Bundes", das sechste — unter dem Titel „Garantien der Verfassung und Verwaltung" — die gerichtsmäßige Rechtskontrolle gegenüber der Verwaltung und Gesetzgebung. Das siebente Hauptstück enthält die „Schlußbestimmungen".

An die Spitze der Verfassung ist der Grundsatz gestellt: Oesterreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus (Art. 1). Von einem rechtstechnischen Standpunkte aus sind derartige theoretische Urteile über den Charakter der Verfassung im Verfassungsgesetz selbst überflüssig und rechtlich irrelevant. Ob Oesterreich eine demokratische Republik sei oder nicht, das zu beurteilen ist ausschließlich und allein Sache der Rechtserkenntnis, nicht des Rechtes; dessen Sache ist es, eine demokratische Republik zu sein oder nicht zu sein. Tatsächlich stellt die Verfassung Oesterreichs eine demokratische Republik dar, und zwar den extremen Typus einer parlamentarischen Republik. Auch die Behauptung, daß ihr Recht vom Volke ausgehe, hat rein theoretischen Charakter, trifft übrigens, streng genommen, nicht zu, da das Recht nicht unmittelbar vom „Volke" ausgeht, sondern — von gewissen Ausnahmen abgesehen — durch Beschlüsse von Parlamenten erzeugt wird. Daß von „Recht" und nicht, wie üblich, von „Gewalt" gesprochen wird, geschah in bewußter Ablehnung der „Gewalt"terminologie. Daher denn auch die Verfassung durchgehend nicht von gesetzgebender, vollziehender, richterlicher „Gewalt" usw., sondern von Gesetzgebung, Vollziehung, Gerichtsbarkeit usw. spricht.

Der zweite Grundsatz, den die Verfassung in unmittelbarem Anschluß an den ersten ausspricht, ist: Oesterreich ist ein Bundesstaat (Art. 2, Abs. 1). Ob dies zutrifft, wird man mit Rücksicht auf die Entstehung der Verfassung und ihre materiellrechtlichen Bestimmungen je nach der Auffassung beantworten, die man vom Wesen des Bundesstaates hat. Nach der herrschenden Auffassung, die den Bundesstaat als einen aus „Staaten" zusammengesetzten Staat erklärt, mag es zweifelhaft sein. Zumal diese Theorie an solchen Bundesstaaten entwickelt wurde, die aus dem Zusammenschluß ehemals selbständiger oder „souveräner", d. h. nur der Völkerrechtsordnung unterstellter Rechtsgemeinschaften oder Staaten entstanden sind. In der Behauptung, daß die Glieder auch nach Entstehung der über sie gestellten, sich zwischen sie und die Völkerrechtsordnung schiebenden Bundesverfassung noch „Staaten" seien, versucht eine politische Tendenz einen nur mehr historischen Charakter zu konservieren. Der „Bundesstaat" Oesterreich ist aber nicht aus dem Zusammenschluß souveräner Staaten, sondern aus einem Einheitsstaat entstanden. Gerade ihm gegenüber muß die herrschende Theorie gänzlich versagen. Oder wollte sie allen Ernstes behaupten, daß die einzelnen Glieder des Ganzen, die Teilordnungen, den Charakter von „Staaten" durch ein Gesetz erhalten können, das als Wille des Ganzen, — des bis zu diesem Gesetze als Einheitsstaat existenten Ganzen — entsteht, durch ein Gesetz, auf dessen Geltung die rechtliche Existenz der Glieder dauernd beruht? — Betrachtet man aber das Problem des Bundesstaates als ein organisationstechnisches,

versteht man unter „Bundesstaat" einen spezifischen Typus der Dezentralisation, derart: daß Gesetzgebung und Vollziehung zwischen zentralen, mit Kompetenz für das Gesamtgebiet ausgestatteten, und lokalen, mit Kompetenz nur für Teilgebiete ausgerüsteten Organe geteilt ist, wobei den durch die lokalen Organe repräsentierten Gliedern eine Teilnahme zumindest an der Gesetzgebung des Ganzen zusteht — dann ist Oesterreich ein Bundesstaat. Bundesstaatliche Elemente in diesem organisationstechnischen Sinne hat schon die bisherige und die altösterreichische Verfassung aufgewiesen. Die Gliederung des Staates — früher des „Reiches" — in Länder — früher „Kronländer" — beruhte schon seit der Verfassung vom Februar 1861 aut einer Teilung der Gesetzgebung und Verwaltung zwischen Staat bzw. Reich und Ländern. Was gefehlt hatte, das war ein Organ, in dem die Länder an der Gesetzgebung und eventuell auch an der Vollziehung des Ganzen, d. h. des — dadurch zum „Oberstaate" qualifizierten — Staates oder Reiches mitwirken. Dieses Organ ist durch das Bundes-Verfassungsgesetz im „Bundesrat" geschaffen worden.

Der österreichische Bundesstaat wird gebildet von den — in der Verfassung in alphabetischer Reihenfolge aufgezählten — Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich (mit Ausschluß von Wien), Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien (Art. 2, Abs. 2). Die Bundeshauptstadt bildete nach den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes ursprünglich zusammen mit Niederösterreich-Land ein gemeinsames Land Niederösterreich. Die beiden Landesteile genossen weitgehende Selbständigkeit, waren insbesondere im Bundesrat selbständig vertreten. Die Verfassung räumte jedoch die Möglichkeit einer völligen Trennung Wiens von Niederösterreich im Wege übereinstimmender Landesgesetze ein (Art. 114). Von dieser Möglichkeit haben die beiden Landesteile mit Gesetzen vom 11. Februar 1921 Gebrauch gemacht, so daß der Bund gegenwärtig aus neun Ländern besteht. Die Teilung des ehemaligen Groß-Niederösterreichs in zwei Länder empfahl sich, abgesehen von parteipolitischen Gründen (in Wien verfügen die Sozialdemokraten, in Niederösterreich-Land die Christlichsozialen über eine sichere Majorität), wegen der im Verhältnis zu den anderen Ländern übermäßigen Größe dieses Landes, das mehr als die Hälfte der Einwohner des ganzen Staates hatte.

Das Bundesgebiet umfaßt die Gebiete der Bundesländer (Art. 2, Abs. 2; Art. 3, Abs. 1); es gibt kein Bundesgebiet, das nicht zugleich Gebiet eines „selbständigen" Landes ist. Die Angliederung eines Territoriums von der Art Elsaß-Lothringens oder Bosniens und Herzegowina bedürfte einer Aenderung der Bundesverfassung. Aenderung des Bundesgebietes, die zugleich Aenderung eines Landesgebietes ist, also Angliederung an ein Bundesland oder Abtretung des Teiles eines Bundeslandes, ebenso die Aenderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes kann nur durch übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und jenes Landes erfolgen, dessen Gebiet eine Aenderung erfährt. Durch Friedensverträge — die wie alle Staatsverträge ausschließlich in die Kompetenz des Bundes fallen — können jedoch auch solche Gebietsänderungen unmittelbar vorgenommen werden, ohne daß es dazu der Zustimmung der betroffenen Länder bedürfte (Art. 3, Abs. 2). Das gesamte Bundesgebiet ist von der Verfassung als ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet erklärt, innerhalb dessen weder Zwischenzollinien noch sonstige Verkehrsbeschränkungen errichtet werden dürfen (Art. 4). Bundeshauptstadt und Sitz aller obersten Bundesorgane ist Wien (Art. 5).

So wie das Gebiet hat auch der Staatsbürger eine doppelte Qualifikation nach seiner Zugehörigkeit zum Bund und zum Land. Und wie es nach der Verfassung kein Bundesgebiet

gibt, das nicht zugleich Landesgebiet ist, muß jeder Bundesbürger zugleich Landesbürger sein. Voraussetzung der Landesbürgerschaft — und sohin der mit ihr erworbenen und verloren gehenden Bundesbürgerschaft — ist das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes. Die Verfassung schreibt vor, daß die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft in jedem Land gleich sein müssen, was überdies schon dadurch garantiert ist, daß die Gesetzgebung über die Staatsbürgerschaft (worunter die Verfassung Bundes- und Landesbürgerschaft versteht) in die Kompetenz des Bundes gestellt ist. Dazu wird noch ausdrücklich bestimmt, daß jeder Bundesbürger in jedem Lande die gleichen Rechte und Pflichten hat wie die Bürger des Landes selbst (Art. 6); insbesondere die gleichen politischen Rechte, also auch das Wahlrecht zum Landtag, das nicht von der Landesbürgerschaft abhängig gemacht werden kann. Dadurch ist das Institut der Landesbürgerschaft praktisch so gut wie bedeutungslos, nur daß gerade die Vollziehung der — bundesgesetzlichen — Normen über die Landesbürgerschaft in die Kompetenz der Länder fällt, wodurch allein zum Ausdruck kommt, daß die Staatsbürgerschaft den Charakter einer Landesbürgerschaft hat.

Die für den Bundesstaat charakteristische Aufteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz auf den Bund und die Länder (Art. 10, 11, 12)[1])

---

1) Diese Artikel lauten:

Artikel 10.

Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit;

2. äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluß aller Staatsverträge; Grenzvermarkung; Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland; Zollwesen;

3. Regelung und Ueberwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Paßwesen; Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung aus dem Bundesgebiet sowie Durchlieferung;

4. Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind; Monopolwesen;

5. Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Maß- und Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen;

6. Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens; Strafrechtswesen mit Ausschluß des Verwaltungsstrafrechtes und Verwaltungsstrafverfahrens in Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Justizpflege Verwaltungsgerichtsbarkeit; Urheberrecht; Pressewesen; Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Angelegenheiten der Notare, der Rechtsanwälte und verwandter Berufe;

7. Vereins- und Versammlungsrecht;

8. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes; Patentwesen sowie Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen; Angelegenheiten der Patentanwälte; Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen; Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie;

9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Schiffahrt und der Luftfahrt; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge; Strom- und Schiffahrtspolizei; Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen;

10. Bergwesen; Regulierung und Instandhaltung der schiffbaren und flößbaren Gewässer dann solcher Gewässer, die die Grenze gegen das Ausland oder zwischen Ländern bilden oder die zwei oder mehrere Länder durchfließen; Bau und Instandhaltung derjenigen Wasserstraßen, die das Inland mit dem Ausland oder mehrere Länder verbinden; allgemeine technische Maßnahmen für die zweckmäßige Nutzbarmachung der Wasserkräfte ausschließlich der landwirtschaftlichen und kleingewerblichen Triebwerke; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiete; Starkstromwegerecht, soweit sich die Leitungsanlage auf zwei oder mehrere Länder erstreckt; Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen; Vermessungswesen;

11. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt; Sozial- und Vertragsversicherungswesen;

12. Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesanitätsdienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortewesens und der Heilquellen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Veterinärwesen; Er-

führt die Verfassung in der Weise durch, daß sie grundsätzlich vier Gruppen von Angelegenheiten unterscheidet, hinsichtlich deren: 1. Gesetzgebung und Vollziehung dem Bunde zusteht; 2. die Gesetzgebung steht dem Bunde zu, die Vollziehung den Ländern; 3. die Grundsatzgesetzgebung steht dem Bunde zu, die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung den Ländern; 4. Gesetzgebung und Vollziehung steht den Ländern zu. In die erste Gruppe fallen u. a.: die auswärtigen Angelegenheiten; kraft einer ausdrücklichen, der deutschen Reichsverfassung nachgebildeten Bestimmung gelten die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als Bestandteile des Bundesrechtes (Art. 9). Ferner: Geld-, Kredit-, Börsen- und Bankwesen, Zivil- und

---

nährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle;

13. wissenschaftlicher und fachtechnischer Archiv- und Bibliotheksdienst; Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen; Denkmalschutz; Angelegenheiten des Kultus; Volkszählungswesen sowie sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient; Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden;

14. Bundespolizei und Bundesgendarmerie;

15. militärische Angelegenheiten; Kriegsschadenangelegenheiten und Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene; aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen;

16. Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht der Bundesangestellten.

Artikel 11.

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsbürgerschaft und Heimatrecht; Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung; Fremdenpolizei;

2. berufliche Vertretungen, soweit sie nicht unter Art. 10 fallen, jedoch mit Ausnahme jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;

3. öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlung;

4. hinsichtlich der öffentlichen Abgaben, die nicht ausschließlich oder teilweise für den Bund eingehoben werden: Anordnungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen oder sonstigen übermäßigen Belastungen, zur Verhinderung von Erschwerungen des Verkehres oder der wirtschaftlichen Beziehungen im Verhältnis zum Ausland oder zwischen den Ländern und Landesteilen, zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrserschwerenden Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen;

5. Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen, soweit es nicht dem Monopol unterliegt, sowie Waffenwesen; Kraftfahrwesen;

6. Volkswohnungswesen;

7. Verwaltungs- und Verwaltungsstrafverfahren einschließlich der Zwangsvollstreckung sowie die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht.

(2) Die Durchführungsverordnungen zu den nach dem Abs. 1 ergehenden Gesetzen sind, soweit in diesen Gesetzen nicht anderes bestimmt ist, vom Bund zu erlassen.

Artikel 12.

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Organisation der Verwaltung in den Ländern;

2. Armenwesen; Bevölkerungspolitik; Volkspflegestätten; Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Heil- und Pflegeanstalten, Kurortewesen und Heilquellen;

3. Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische, verwahrloste oder sonst gefährliche Personen, wie Zwangsarbeits- und ähnliche Anstalten; Abschiebung und Abschaffung aus einem in ein anderes Land.

4. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;

5. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt;

6. Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedelung;

7. Forstwesen einschließlich des Triftwesens; Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;

8. Elektrizitätswesen und Wasserrecht, soweit sie nicht unter Art. 10 fallen

9. Bauwesen;

10. Dienstrecht der Angestellten der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben.

(2) Die Entscheidung oberster Instanz in Angelegenheiten der Bodenreform (Abs. 1, Ziff. 6) wird einer vom Bund eingesetzten, aus Richtern, Verwaltungsbeamten und Sachverständigen bestehenden Kommission übertragen.

Strafrechtswesen, jedoch mit der Einschränkung, daß die Länder im Bereiche ihrer Gesetzgebung befugt sind, die zur Regelung des in ihre Kompetenz fallenden Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiete des Zivil- und Strafrechtes zu treffen (Art. 15, Abs. 5). Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, überhaupt die gesamte Gerichtsbarkeit, Vereins- und Versammlungsrecht, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Verkehrswesen, Bergwesen, militärische Angelegenheiten usw. Von den Angelegenheiten der zweiten Gruppe (hinsichtlich deren nur die Gesetzgebung dem Bunde zusteht) sei hervorgehoben: Staatsbürgerschaft und Heimatsrecht; Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen, Waffenwesen; das gesamte Verwaltungs- und Verwaltungsstrafverfahren (auch der Länder!), sowie die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht! Soweit dem Bunde das Recht der Gesetzgebung zusteht, hat er auch die erforderlichen Durchführungsverordnungen zu erlassen (Art. 11, Abs. 2). Die den Ländern in diesen Belangen zustehende Vollziehungskompetenz ist somit um das Verordnungsrecht geschmälert. Der Grundsatzgesetzgebung des Bundes ist vorbehalten u. a.: die Organisation der Verwaltung in den Ländern (!), Armenwesen, Bodenreform, Elektrizitätswesen und Wasserrecht, soweit es nicht schon in die erste oder zweite Gruppe fällt, Bauwesen, Dienstrecht der behördlichen Organe der Länder(!). Soweit dem Bunde bloß die Gesetzgebung über die Grundsätze vorbehalten ist, liegt innerhalb des bundesgesetzlich festgelegten Rahmens die nähere Ausführung der Landesgesetzgebung ob. Die Verfassung hat jedoch Garantien dafür geschaffen, daß die bundesgesetzlich normierten Grundsätze nicht unausgeführt bleiben. Sie bestimmt nämlich: Das Bundesgesetz kann für die Erlassung des Ausführungsgesetzes eine Frist bestimmen, die ohne Zustimmung des Bundesrates nicht kürzer als sechs Monate und nicht länger als ein Jahr sein darf. Wird diese Frist von einem Lande nicht eingehalten, so geht die Zuständigkeit zur Erlassung des Ausführungsgesetzes für dieses Land auf den Bund über. Sobald das Land das Ausführungsgesetz erlassen hat, tritt das Ausführungsgesetz des Bundes außer Kraft (Art. 15, Abs. 2). Angelegenheiten, die nicht in eine der ersten drei Gruppen gehören, stehen nach Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zu. Doch kann auch in solchen Angelegenheiten durch Landesgesetz mit Zustimmung der Bundesregierung zur Vollziehung die Mitwirkung von Bundesbehörden vorgesehen werden (Art. 97, Abs. 2).

Die Vollziehung des Bundes erfolgt entweder durch eigene Bundesbehörden oder wird im übertragenen Wirkungsbereich von den Ländern besorgt (Art. 102). Das erstere ist ausnahmslos in der Ministerialinstanz der Fall; für gewisse Materien aber auch in den unteren Instanzen. Die Angelegenheiten, zu deren Besorgung in den Ländern (also in den unteren Instanzen) eigene Bundesbehörden errichtet werden können, sind in der Verfassung — als Ausnahmen von der Regel behandelt und — taxativ aufgezählt [1]). Die Errichtung von

1) Die bezügliche Bestimmung (Art. 102, Abs. 2, 3, 4) lautet:

(²) Folgende Angelegenheiten können im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden:

Grenzvermarkung, Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland, Zollwesen, Bundesfinanzen, Monopolwesen, Maß-, Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen, technisches Versuchswesen, Justizwesen, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Patentwesen, Schutz von Marken, Mustern und anderen Warenbezeichnungen, Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, Verkehrswesen, Bundesstraßen, Strom- und Schiffahrtspolizei, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen, Bergwesen, Regulierung und Instandhaltung von Gewässern, Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen, hydrographischer Dienst, Vermessungswesen, Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz, Sozialversicherungswesen, Denkmalschutz, Bundespolizei, Bundesgendarmerie, militärische Angelegenheiten, Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene.

(³) Dem Bund bleibt es vorbehalten, auch in

eigenen Bundesbehörden für andere Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen. Grundsätzlich ist die Vollziehung des Bundes in der mittleren und unteren Instanz von den Ländern als Organen des Bundes zu besorgen. Dies drückt sich darin aus, daß der Instanzenzug in diesen Fällen der mittelbaren Bundesvollziehung durch das Land bis zu den Bundesministerien geht (wenn nicht gesetzlich ausdrücklich anderes bestimmt ist), und daß ein Aufsichts- und Weisungsrecht der Ministerialinstanz gegenüber dem — als Bundesorgan fungierenden — Landesorgan (dem Landeshauptmann) besteht. Im selbständigen Wirkungsbereich des Landes dagegen endet der Instanzenzug bei der obersten Landesbehörde und fehlt es an einem Aufsichts- oder Weisungsrecht der Bundesministerien. Da der selbständige Wirkungsbereich des Landes — hinsichtlich der Vollziehung — auch in solchen Angelegenheiten besteht, hinsichtlich derer die Gesetzgebung oder Grundsatzgesetzgebung dem Bunde zusteht, das Land also im selbständigen Wirkungsbereich Bundesgesetze zu vollziehen hat, entfällt hier eine wichtige Garantie für die Bundesgesetzmäßigkeit der Verwaltung: der Instanzenzug bis zur Bundeszentralstelle und deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Allerdings enthält die Verfassung gewisse Einschränkungen dieses Zustandes. Sie bestimmt für die Fälle, in denen die Gesetzgebung oder Grundsatzgesetzgebung dem Bunde, die Vollziehung aber den Ländern zusteht: Soll ein solcher Akt der Vollziehung für m e h r e r e Länder wirksam sein, so haben die beteiligten Länder zunächst einvernehmlich vorzugehen. Falls sie sich nicht einigen können, geht die Zuständigkeit zu einem solchen Akt auf Antrag eines Landes auf das zuständige Bundesministerium über (Art. 15, Abs. 3). Ferner räumt die Verfassung für den Bereich der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Länder dem Bunde ganz allgemein das Recht ein, die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften „wahrzunehmen" (Art. 15, Abs. 4), womit ein Inspektionsrecht (ohne Weisungsrecht) gemeint ist. In diesen Zusammenhang gehören auch diejenigen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, die in einer gewissen Verbindung mit auswärtigen Angelegenheiten stehen. Die Länder sind nämlich verfassungsmäßig verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere auch für Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Ebenso hat der Bund bei Durchführung von Verträgen mit fremden Staaten das Ueberwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Das bedeutet aber, daß dem Bund hiebei die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zustehen, wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Länder (als Bundesorgane), d. h. Instanzenzug bis zur Bundeszentralstelle und deren Aufsichts- und Weisungsrecht (Art. 16, Abs. 1 und 2).

Im übrigen wird die Bundesgesetzmäßigkeit der im selbständigen Wirkungsbereich der Länder sich abspielenden Verwaltung — so wie die Gesetzmäßigkeit der gesamten Verwaltung des Bundes und der Länder, die in einem besonderen Rechtssatz der Verfassung ausdrücklich gefordert wird (Art. 18, Abs. 1) — durch die zentrale Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit garantiert.

---

den im Abs. 2 aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung des Bundes zu beauftragen.

(4) Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die im Abs. 2 bezeichneten Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen.

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete des Finanz- und des Schulwesens (Art. 13 und 14) hat die Verfassung besonderen Verfassungsgesetzen vorbehalten. In ersterer Richtung erging das Bundesverfassungsgesetz vom 3. März 1922 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) (Finanzverfassungsgesetz, BGBl. Nr. 124). Nach diesem Gesetz sind die öffentlichen Abgaben, die im Bundesgebiet zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes sowie der Länder und Gemeinden erhoben werden, entweder ausschließliche Bundesabgaben oder zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben oder endlich ausschließliche Landes-(Gemeinde)abgaben. Ausschließliche Bundesabgaben sind jene, die vom Bunde nur für Bundeszwecke erhoben werden und neben denen gleichartige Abgaben und Zuschläge der Länder und Gemeinden nicht ausgeschrieben werden dürfen. Die zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben dienen zu einem Teile den Bundeszwecken, zum anderen den Zwecken der Länder (Gemeinden). Die Teilung kann auf verschiedene Art erfolgen, entweder durch Teilung des Erträgnisses (gemeinschaftliche Abgabe) oder in Form von Zuschlägen der Länder (Gemeinden) zu einer Bundesabgabe, oder in der Weise, daß neben einer Bundesabgabe eine gleichartige Abgabe der Länder (der Gemeinde) erhoben wird. Der Bundesgesetzgebung steht es zu, zu bestimmen, welche Abgaben ausschließliche Bundesabgaben und welche geteilte Abgaben sind. Die übrigen sind ausschließliche Landesabgaben. Die Bundesgesetzgebung regelt nicht nur die ausschließlichen Bundesabgaben, sondern auch die dem Bund und den Ländern gemeinschaftlichen Abgaben (auch die letzteren sind Bundesabgaben) einschließlich ihres den Ländern (Gemeinden) zukommenden Teiles, bei den Zuschlagsabgaben die für den Bund erhobene Abgabe, endlich bei den gleichartigen Abgaben die für den Bund erhobene Abgabe.

Hinsichtlich des Schulwesens ist bisher das erforderliche Verfassungsgesetz noch nicht ergangen. Bis dahin gilt auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens zwischen Bund und Ländern jene Kompetenzverteilung, die von der altösterreichischen Verfassung im § 11 der Grundgesetze über die Reichsvertretung hinsichtlich der Gesetzgebung und durch die Landesordnungen hinsichtlich der Vollziehung zwischen Reich und Ländern vorgenommen wurde; allerdings mit der Modifikation, daß zur Gesetzgebung auf keinem der durch die alte Verfassung ausschließlich dem Lande oder ausschließlich dem Bunde zugewiesenen Gebiete der Bund oder das Land allein, sondern nur beide zusammen zuständig sind, indem auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens grundsätzlich nur übereinstimmende Gesetze des Bundes und der beteiligten Länder den bestehenden Rechtszustand abändern können (§ 42, Abs. 2, lit. des Verfassungs-Uebergangsgesetzes).

Was das allgemeine Verhältnis von Bundes- und Landesgesetzen gilt, so fehlt in der österreichischen Bundesverfassung die ausdrückliche Normierung des für den Bundesstaat als charakteristisch angesehenen Grundsatzes: „Bundesrecht bricht Landesrecht". Dieser Grundsatz hat allerdings in Verfassungen, die den Gerichten die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen entziehen, nur platonische Bedeutung, da die Gerichte dann unter allen Umständen den Grundsatz der lex posterior anzuwenden haben. Dieser Grundsatz gilt auch nach österreichischer Verfassung für das Verhältnis von Bundesgesetzen und Landesgesetzen (wie er ja auch schon nach der alten österreichischen Verfassung gegolten hatte); allerdings nur in der Sphäre der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Der Verfassungsgerichtshof, der nicht an das Verbot der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit gehörig kundgemachter

Gesetze gebunden ist, hat kompetenzwidrige Bundesgesetze ebenso wie kompetenzwidrige Landesgesetze aufzuheben. Ein in die Kompetenz des Landes eingreifendes und sohin landesgesetzwidriges Bundesgesetz behauptet vor dem Verfassungsgerichtshof nur dann seine Geltung, wenn es als verfassungs ä n d e r n d e s Gesetz — also unter den von der Verfassung für diesen Fall vorgeschriebenen Kautelen zustandegekommen ist. Ein Landesgesetz dagegen kann niemals und unter gar keinen Umständen in die Kompetenz des Bundes eingreifen, ohne Gefahr zu laufen, von dem Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehoben zu werden. Darin drückt sich die K o m p e t e n z h o h e i t aus, die die Verfassung auf solche Weise dem Bunde vorbehalten hat.

Das V e r h ä l t n i s z w i s c h e n G e s e t z g e b u n g u n d V o l l z i e h u n g ist allgemein dahin bestimmt, daß die letztere nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf (Art. 18, Abs. 1). Die Verwaltungsbehörden sind unmittelbar durch die Verfassung ermächtigt, im Rahmen der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches V e r o r d n u n g e n, d. h. also: Ausführungsverordnungen, zu erlassen (Art. 18, Abs. 2). Gesetzes ä n d e r n d e Verordnungen sind von der Verfassung nicht zugelassen. In dieser Richtung besteht nur insoferne eine Ausnahme, als das Verfassungsgesetz betreffend den Uebergang zur bundesstaatlichen Verfassung das noch aus der Monarchie stammende Gesetz vom 24. Juli 1917 (RGBl. Nr. 307), mit welchem die Regierung ermächtigt wurde, aus Anlaß der durch den Weltkrieg verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen, insbesondere auch gesetzabändernde Verordnungen zu erlassen, für die Bundesregierung und die einzelnen Bundesminister ausdrücklich übernommen wurde (§ 7, Abs. 3).

Die G e s e t z g e b u n g d e s B u n d e s übt der auf Grund der Wahlordnung vom 1. Januar 1919 gewählte N a t i o n a l r a t aus. In welcher Weise der B u n d e s r a t an der Gesetzgebung beteiligt ist und inwieweit eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Bundesgesetzgebung Platz greift, wird später dargestellt werden. Der Sitz des Nationalrats ist Wien. Für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse kann jedoch der Bundespräsident den Nationalrat in einen anderen Ort des Bundesgebietes berufen (Art. 24, 25).

Die Verfassung stellt für die W a h l z u m N a t i o n a l r a t den Grundsatz des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts der Männer und Frauen, die vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl das zwanzigste Lebensjahr überschritten haben, fest. Auch die Einteilung des Bundesgebietes in Wahlkreise, die sich innerhalb der Landesgrenzen zu halten haben, ist vorgeschrieben und gefordert, daß die Zahl der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten eines Wahlkreises (Wahlkörper) im Verhältnis der Bürgerzahl der Wahlkreise, das ist der Zahl der Bundesbürger, verteilt werde, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung in den Wahlkreisen ihren ordentlichen Wohnsitz hatten. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig. Der Wahltag muß ein Sonntag oder ein anderer öffentlicher Ruhetag sein. Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl das vierundzwanzigste Jahr überschritten hat; während die bisherige Wahlordnung das neunundzwanzigste Jahr vorschrieb. Eine Aenderung der bisherigen Wahlordnung erfolgt auch insoferne, als die Verfassung bestimmt, daß eine Ausschließung vom Wahlrecht oder der Wählbarkeit nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung oder Verfügung sein könne. (Die administrative Verfügung, derzufolge eine Frau unter sittenpolizeiliche Aufsicht gestellt wird, hat sonach als Wahlausschließungsgrund zu entfallen) [Art. 26].

Die Gesetzgebungsperiode des Nationalrates ist mit vier Jahren bestimmt. Seine Funktionsperiode dauert aber jedenfalls bis zu dem Tag, an dem der neue Nationalrat zusammentritt. Die Verfassung hat dafür Sorge zu tragen, daß jede parlamentslose Zwischenzeit vermieden werde, was der überragenden Bedeutung des Parlaments als des höchsten Organs dieser Verfassung entspricht (Art. 27, Abs. 1). Daraus ergibt sich auch, daß nur der Nationalrat selbst über seine eigene Tätigkeit beschließt. Jeder Einfluß von seiten der Regierung ist grundsätzlich ausgeschlossen. Nur durch eigenen Beschluß kann der Nationalrat vertagt, nur durch selbstbeschlossenes Gesetz — allerdings einfaches und nicht Verfassungsgesetz — aufgelöst, d. h. kann seine Legislaturperiode für den konkreten Fall abgekürzt werden. Ist der Nationalrat vertagt, erfolgt seine Wiedereinberufung durch seinen Präsidenten. Dieser ist verpflichtet, den Nationalrat sofort einzuberufen, wenn wenigstens ein Viertel der Mitglieder oder die Bundesregierung es verlangt (Art. 28.) Nur der neugewählte Nationalrat ist vom Bundespräsidenten — längstens innerhalb dreißig Tagen nach der Wahl — einzuberufen.

Der Nationalrat wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, den zweiten und dritten Präsidenten. Das politisch bedeutsamste Organ des Nationalrats ist der aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählte Hauptausschuß (Art. 55). Diesen hatte schon die provisorische Verfassung vom März 1919 geschaffen. Das Bundesverfassungsgesetz übernimmt diese Institution, jedoch mit der Maßgabe, daß es die Zahl der Mitglieder zu bestimmen dem Beschluß des Nationalrates überläßt. Auch sind die Präsidenten des Nationalrats nicht mehr ex lege Mitglieder und Vorsitzende des Hauptausschusses. Dieser wählt vielmehr — wie jeder Parlamentsausschuß — seinen Vorsitzenden selbst. Durch den Hauptausschuß wirkt der Nationalrat insbesondere an der Vollziehung des Bundes mit. Seine Geschäfte werden auf Grund eines besonderen Gesetzes (Bundesgesetz vom 19. November 1920 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. Nr. 10) und einer von ihm zu beschließenden autonomen Geschäftsordnung (Beschluß vom 19. November 1920) geführt. Das Gesetz über die Geschäftsordnung kann — obgleich es kein Verfassungsgesetz ist — nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden (Art. 30).

Neben dem Nationalrat — allerdings nicht gleichberechtigt mit ihm — steht der Bundesrat. Dessen Mitglieder entsenden die Landtage der Bundesländer nach folgendem Verhältnis: das Land mit der größten Bürgerzahl (Wien) entsendet zwölf, jedes andere Land so viel Mitglieder, als dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten Bürgerzahl entspricht. Jedem Land gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern. Die Zahl der Mitglieder des Bundesrates beträgt — einschließlich der Vertreter des Burgenlandes — 49. Für jedes Mitglied wird ein Ersatzmann bestellt. Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmänner werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt. Die Verfassung setzt voraus, daß die Wahl als Listenwahl erfolgt. Dabei muß wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, die die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag hat. Die Mitglieder des Bundesrates müssen nicht dem Landtag angehören, der sie entsendet hat, doch müssen sie zu diesem Landtag wählbar sein (Art. 34, 35). Aus dem Vorstehenden ist ersichtlich, daß für den Bundesrat nicht der Grundsatz der Gleichheit der Gliedstaaten, wie er in der schweizerischen und amerikanischen Verfassung besteht, sondern das Beispiel der deutschen Reichsverfassung akzeptiert wurde.

Im Vorsitz des Bundesrates wechseln die Länder halbjährig in alphabetischer Reihenfolge. Als Vorsitzender fungiert der an erster Stelle entsendete Vertreter (d. h. der an erster Stelle stehende Kandidat derjenigen Liste, die im Landtag bei der Wahl der Bundesratsmitglieder die meisten Stimmen erhalten hat) des zum Vorsitz berufenen Landes. Hinsichtlich der Bestellung von Stellvertretern verweist die Verfassung auf die Geschäftsordnung des Bundesrates. Diese bestimmt, daß zwei Stellvertreter im Wege der Verhältniswahl auf die Dauer der Funktionsperiode des Vorsitzenden, also für ein halbes Jahr, zu wählen sind. Der Bundesrat wird von seinem Vorsitzenden an den Sitz des Nationalrates einberufen. Der Vorsitzende ist verpflichtet den Bundesrat sofort einzuberufen, wenn es wenigstens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Bundesregierung verlangt. Seine Geschäftsordnung gibt er sich durch einen Beschluß. Ein Geschäftsordnungsgesetz für den Bundesrat gibt es nicht (Art. 36, 37).

Der Weg der Bundesgesetzgebung ist der folgende:

Gesetzesvorschläge können im Nationalrat eingebracht werden: 1. als Anträge seiner Mitglieder, 2. als Vorlagen der Bundesregierung, 3. als Anträge des Bundesrates, die durch Vermittlung der Bundesregierung gestellt werden, 4. als Volksbegehren, das ist ein in Form eines Gesetzesentwurfes von 200 000 Stimmberechtigten oder von je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder gestellter, und sohin von der Bundesregierung dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegender Antrag (Art. 41). Das an den Initiativakt sich anschließende Verfahren ist nicht unmittelbar in der Verfassung, sondern in dem von der Verfassung delegierten Geschäftsordnungsgesetz und der autonomen Geschäftsordnung geregelt. Es besteht im wesentlichen in einer dreimaligen Lesung des Gesetzesantrags, wobei die zweite und dritte Lesung auf Grund des Berichtes eines Ausschusses erfolgt, dem jeder Antrag zuzuweisen ist. Durch die Enunziation des Präsidenten des Nationalrates, durch welche ausgesprochen wird, daß der Nationalrat einen Gesetzesantrag in dritter Lesung beschlossen hat, ist das parlamentarische Verfahren im Nationalrat beendet. Dazu ist noch zu bemerken, daß dieses Verfahren, soweit es sich im Plenum abspielt, grundsätzlich ein öffentliches ist. Die Sitzungen des Nationalrates sind öffentlich, die Oeffentlichkeit kann ausgeschlossen werden, wenn es vom Vorsitzenden oder einem Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt und vom Nationalrat nach Entfernung der Zuhörer beschlossen wird (Art. 32). Zu einem Beschluß des Nationalrats ist — soweit nicht verfassungsgesetzlich etwas anderes bestimmt ist — die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich (Art. 31).

Jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates ist unverzüglich durch dessen Präsidenten dem Bundeskanzler zu übermitteln, der ihn sofort an den Bundesrat weiterzuleiten hat. Dem Bundesrat ist lediglich die Befugnis eingeräumt, gegen die Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats — und auch nicht gegen alle — ein suspensives Veto einzulegen. Der Einspruch des Bundesrates muß mit Gründen versehen sein und durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Nationalrat innerhalb acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat schriftlich mitgeteilt werden. Das Verfahren des Bundesrates ist nach Analogie jenes des Nationalrates gestaltet. Es ist insbesondere öffentlich. Hinsichtlich Quorum und Majorität seiner Beschlüsse gilt der gleiche Rechtssatz wie für die Beschlüsse des Nationalrats (Art. 37, Abs. 1). Wiederholt der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder (es genügt einfache Majori-

tät!), so wird der Beschluß Gesetz. Das gleiche ist der Fall, wenn der Bundesrat innerhalb der vorgeschriebenen Frist keinen mit Gründen versehenen Einspruch erhebt oder wenn er — um die Gesetzwerdung zu beschleunigen — noch vor Ablauf dieser Frist den Beschluß faßt, keinen Einspruch zu erheben (Art. 42, Abs. 1—4).

Keinen Einspruch kann der Bundesrat erheben: Gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses (erfolgt durch Gesetz!), die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen (Art. 42, Abs. 5).

Das Recht der Zustimmung zu den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates hat der Bundesrat ausnahmsweise in zwei Fällen: Gegenüber einem Gesetzesbeschluß des Nationalrates, durch den eine Aenderung der die Zusammensetzung des Bundesrates regelnden Bestimmung des Art. 35 des Bundesverfassungsgesetzes abgeändert werden soll. Die Bestimmungen dieses Artikels können nur abgeändert werden, wenn im Bundesrat — abgesehen von der für seine Beschlußfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit — die Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern die Aenderung angenommen haben (Art. 35, Abs. 4). Dann gegenüber einem Gesetzesbeschlusse des Nationalrates, mit welchem die Grundsätze einer Materie geregelt werden, deren Ausführungsgesetze in die Kompetenz der Länder fallen, soferne eine Frist für die Erlassung dieser Ausführungsgesetze bestimmt wird und diese Frist kürzer als sechs Monate oder länger als ein Jahr bemessen wird. Das Zustimmungsrecht des Bundesrates bezieht sich jedoch nur auf diese Verlängerung bzw. Verkürzung der Frist (Art. 15, Abs. 2).

Eine gewisse Modifikation erfährt das Gesetzgebungsverfahren bei Verfassungsgesetzen. Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. Sie sind als solche ausdrücklich zu bezeichnen, das heißt: in ihren Titel ist das Wort „Verfassungsgesetz" aufzunehmen, bzw. wenn es sich um eine Verfassungsbestimmung in einem einfachen Gesetz handelt, ist dieser Bestimmung das Wort „Verfassungsbestimmung" beizufügen (Art. 44, Abs. 1). Im Bundesrat spielt der Unterschied zwischen Verfassungsgesetz und einfachem Gesetz keine Rolle.

In Erfüllung des Versprechens, das schon das Gesetz über die Volksvertretung vom 14. März 1919 (StGBl. Nr. 179) gab, hat die definitive Verfassung das Institut des Referendums — allerdings in einem recht bescheidenen Ausmaß — aufgenommen. Und zwar: ein obligatorisches Referendum für jede Gesamtänderung der Bundesverfassung. Ein fakultatives Referendum für alle übrigen Gesetzesbeschlüsse, wobei zwischen einfachen Gesetzen und Verfassungsgesetzen zu unterscheiden ist. Im ersteren Falle bedarf es — um die Volksabstimmung herbeizuführen — eines Beschlusses des Nationalrates oder eines Antrages der Mehrheit der Mitglieder desselben; im letzteren Falle des Antrags eines Drittels der Mitglieder des Nationalrats oder des Bundesrates. Diese Bestimmung ermöglicht einer Minorität des Nationalrates sowie einer Minorität oder einer Majorität des Bundesrates gegen einen Verfassungsbeschluß der Mehrheit des Nationalrates an das Volk zu appellieren. Die Volksabstimmung ist vor der Beurkundung des Gesetzesbeschlusses durch den Bundespräsidenten zu beantragen bzw. durchzuführen. Sie wird vom Bundespräsidenten angeordnet.

In der Volksabstimmung, bei der jeder zum Nationalrat wahlberechtigte Bundesbürger stimmberechtigt ist, entscheidet die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen (Art. 44—46).

Ist das Verfahren im Nationalrat bzw. Bundesrat und die Volksabstimmung beendet, ist das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzesbeschlusses (im Falle einer Volksabstimmung natürlich nur, wenn diese für den Gesetzesbeschluß ausgefallen ist) vom Bundespräsidenten durch seine Unterschrift zu beurkunden. Diese Beurkundung bedarf der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers und des zuständigen Bundesministers (Art. 47). Hierauf erfolgt die Kundmachung durch den Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt. Die Kundmachung der Bundesgesetze erfolgt mit Berufung auf den Beschluß des Nationalrates (ohne jede Erwähnung des Bundesrates); beruht das Gesetz auf einer Volksabstimmung, mit Berufung auf deren Ergebnis. Die verbindende Kraft der kundgemachten Gesetze beginnt — wenn nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist — nach Ablauf des Tages, an dem das Stück des Bundesgesetzblattes, das die Kundmachung enthält, herausgegeben und versendet wird und erstreckt sich — wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist — auf das ganze Bundesgebiet. Eine vacatio legis, die bisher — mangels entgegengesetzter Bestimmung — automatisch eintrat, tritt somit nur mehr bei positiver Bestimmung des Gesetzes ein (Art. 48, 49). — Auf die Beurkundung und Kundmachung ist die Mitwirkung der Regierung beim Gesetzgebungsprozeß beschränkt. Das ihr nach der provisorischen Verfassung zustehende Vetorecht ist auf den Bundesrat übergegangen.

Die Mitwirkung an der Gesetzgebung ist zwar die wichtigste, aber nicht die einzige Kompetenz des Nationalrates und des Bundesrates. Beiden spricht die Verfassung auch sehr bedeutende exekutive Funktionen zu. Abgesehen von verschiedenen Fällen, in denen jede der beiden Körperschaften als Kreationsorgane für exekutive Organe fungieren, und auf die in anderem Zusammenhange zurückzukommen sein wird, und abgesehen von der bereits erwähnten Budgetbewilligung und Absolutoriumserteilung, die in Gesetzesform erfolgen, hat Nationalrat und Bundesrat vor allem beim Abschluß von Staatsverträgen mitzuwirken. Alle politischen Staatsverträge, andere nur, wenn sie gesetzändernden Inhalt haben, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Nationalrat. Auch der genehmigende Beschluß ist dem Bundesrat zu übermitteln und von diesem wie ein Gesetzesbeschluß zu erledigen (Art. 50). Die Verfassung behandelt Staatsverträge als den Gesetzen koordinierte Rechtsquellen, durch die die Untertanen auch unmittelbar verpflichtet und berechtigt werden können, ohne daß es einer Umgestaltung des Vertragsinhaltes in Gesetzesform bedürfte. Durch Staatsvertrag kann somit auch ein Gesetz unmittelbar abgeändert werden. Wird durch einen Staatsvertrag ein Verfassungsgesetz abgeändert, so finden auf den genehmigenden Beschluß des Nationalrats die für das Zustandekommen von Verfassungsgesetzen getroffenen Bestimmungen der Verfassung über Quorum, qualifizierte Majorität usw. sinngemäße Anwendung. Einer Volksabstimmung jedoch kann ein verfassungändernder Vertrag nicht unterzogen werden. Alle Staatsverträge, die einer Genehmigung des Nationalrates bedürfen, sind wie Gesetze kundzumachen.

Nationalrat und Bundesrat haben das Recht der politischen Kontrolle gegenüber der Bundesregierung, das durch Interpellation und Resolution ausgeübt wird (Art. 52). Der Nationalrat — nicht aber der Bundesrat — hat überdies das Recht, durch Mehrheitsbeschluß Untersuchungsausschüsse einzusetzen, deren Ersuchen um

Beweiserhebung die Gerichte und alle anderen Behörden Folge zu leisten und denen alle öffentlichen Aemter auf Verlangen ihre Akten vorzulegen haben (Art. 53).

Der Nationalrat wirkt auch an der Festsetzung von Eisenbahntarifen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren und Preisen der Monopolgegenstände, sowie von Bezügen der in den Betrieben des Bundes ständig beschäftigten Personen mit (Art. 54).

Die Stellung der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates ist im wesentlichen die gleiche, wie jene der Mitglieder der konstituierenden Nationalversammlung. Das Prinzip des freien Mandates ist von der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen (Art. 56). Die Immunität der Mitglieder des Nationalrates ist in der gleichen Weise bestimmt, wie dies im Gesetz über die Volksvertretung vom 14. März 1919 hinsichtlich der Mitglieder der Konstituante geschah; auch die Disziplinarstrafen der autonomen Geschäftsordnung der konstituierenden Nationalversammlung vom 5. März 1919 sind von dem Geschäftsordnungsgesetz vom Januar 1920 unverändert übernommen. Nur insoferne hat das Institut der Immunität eine gewisse Erweiterung erfahren, als die Verhaftung eines Mitglieds des Nationalrates bei Ergreifung auf frischer Tat ohne Zustimmung des Nationalrats nur mehr im Falle der Verübung eines Verbrechens erfolgen darf [1]).

Die Mitgieder des Bundesrates genießen während der ganzen Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtags, der sie entsendet hat (Art. 58). Die Immunität der Mitglieder der Landtage ist von der Bundesverfassung in gleicher Weise geregelt wie die Immunität der Mitglieder des Nationalrates. Da die Mitglieder des Bundesrates nicht als solche, sondern nur als Delegierte des Landtags immun sind (die Verfassung hat nicht nur den Mitgliedern der Landtage, sondern auch deren Delegierten im Bundesrat, die ja nicht Mitglieder des Landtages sein müssen, Immunität gewährt), hat die Zustimmung zu einer behördlichen Verfolgung von Bundesratsmitgliedern nicht der Bundesrat, sondern der Landtag zu erteilen, der das Mitglied delegiert hat. Zwischen der Mitgliedschaft im Nationalrat und im Bundesrat besteht Inkompatibilität (Art. 59).

Neben dieser persönlichen Immunität der Mitglieder des Nationalrats und des Bundesrates gewährt die Verfassung auch eine sog. sachliche Immunität, indem sie wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrats und Bundesrats sowie deren Ausschüsse von jeder Verantwortung für frei erklärt (Art. 33).

Die provisorische Verfassung hatte kein besonderes Staatsoberhaupt; dessen Funktionen waren dem Präsidenten der Nationalversammlung übertragen. Die Bundesverfassung schuf das Amt eines Bundespräsidenten. Da der Vorschlag, ihn unmittel-

1) Artikel 57 lautet:

1. Die Mitglieder des Nationalrates können wegen der in Ausübung dieses Berufes geschehenen Abstimmungen niemals. wegen der in diesem Berufe gemachten Aeußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden.

2. Kein Mitglied des Nationalrates darf wegen einer strafbaren Handlung — den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen — ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder behördlich verfolgt werden.

3. Im Falle der Ergreifung auf frischer Tat hat die Behörde dem Präsidenten des Nationalrates sogleich die geschehene Verhaftung bekanntzugeben.

4. Wenn es der Nationalrat verlangt, muß die Haft aufgehoben oder die Verfolgung überhaupt auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgehoben werden.

5. Die Immunität der Organe des Nationalrates, deren Funktionen über die Gesetzgebungsperiode hinausgeht, bleibt für die Dauer dieser Funktion bestehen.

bar durch das Bundesvolk wählen zu lassen, nicht durchdrang, eine Wahl durch den Nationalrat allein aber auf den Widerstand der föderalistischen Tendenzen stieß, die zur Bundesstaatsverfassung geführt hatten, mußte man sich entschließen, ein eigenes Kreationsorgan zu schaffen: die Bundesversammlung. Diese wird gebildet durch den Zusammentritt von Nationalrat und Bundesrat zu einer gemeinsamen Sitzung. Ihre Funktion ist die Wahl des Bundespräsidenten, die Entgegennahme von dessen Angelobung, die Erhebung der Anklage gegen ihn und die Erteilung der Zustimmung zu dessen behördlicher Verfolgung. Außerdem wurde ihr die Beschlußfassung über eine Kriegserklärung übertragen (Art. 38). Die Bundesversammlung wird vom Bundespräsidenten — wenn es sich um die Anklage oder Zustimmung zur behördlichen Verfolgung oder um Neuwahl des Bundespräsidenten bei vorzeitiger Erledigung des Amtes handelt, aber vom Bundeskanzler — einberufen (Art. 39, 63, 64, 68). Den Vorsitz führt abwechselnd der Präsident des Nationalrates und der Vorsitzende des Bundesrates. In der Bundesversammlung ist die Geschäftsordnung des Nationalrates sinngemäß anzuwenden. Die Beschlüsse der Bundesversammlung werden von ihrem Vorsitzenden beurkundet und vom Bundeskanzler gegengezeichnet. Ihre amtliche Kundmachung erfolgt durch den Kanzler, und zwar im Bundesgesetzblatt (Art. 40).

Die Wahl des Bundespräsidenten erfolgt in geheimer Abstimmung. Sein Amt dauert vier Jahre. Eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig. Zum Bundespräsidenten kann nur gewählt werden, wer das Wahlrecht zum Nationalrat hat und vor dem 1. Januar des Jahres der Wahl das fünfunddreißigste Lebensjahr überschritten hat. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sind Mitglieder regierender Häuser oder solcher Familien, die ehemals regiert haben (richtet sich vor allem gegen Mitglieder der Familie Habsburg). Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen für sich hat. Die Wahlgänge müssen so lange wiederholt werden, bis eine absolute Mehrheit erzielt ist. Erhöhtes Quorum ist nicht vorgeschrieben (Art. 60).

Der Bundespräsident darf während seiner Amtstätigkeit keinem allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Bundesrat, Landtag, Gemeindevertretung) angehören und keinen anderen Beruf ausüben. Er leistet bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung folgendes schlichte Gelöbnis: „Ich gelobe, daß ich die Verfassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten und meine Pflicht nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen werde“ (Art. 61, 62). Wenn der Bundespräsident verhindert oder wenn seine Stelle dauernd erledigt ist, gehen alle seine Funktionen auf den Bundeskanzler über (Art. 64).

Der Bundespräsident hat im wesentlichen die gleiche Kompetenz wie der Präsident der Nationalversammlung in seiner Funktion als Staatsoberhaupt nach der provisorischen Verfassung hatte. Abgesehen von seiner Befugnis, den Nationalrat und die Bundesversammlung unter gewissen Umständen einzuberufen, die Volksabstimmung anzuordnen, die Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats zu beurkunden und einzelnen anderen Kompetenzen, von denen in anderem Zusammenhang zu sprechen sein wird — vertritt er die Republik nach außen, insbesondere schließt er die Staatsverträge ab. Doch ist er von der Verfassung ermächtigt, zum Abschluß bestimmter Kategorien von Staatsverträgen, die nicht der Genehmigung des Nationalrats bedürfen, die Bundesregierung oder die zuständigen Mitglieder derselben zu delegieren. (sog. Regierungs- bzw. Verwaltungsübereinkommen.) Ihm obliegt ferner die Ernennung der Bundesangestellten einschließlich der Offiziere und der sonstigen Bundesfunktionäre, sowie die Verleihung von Amtstiteln an solche. Doch kann er — wiederum kraft positiver Verfassungsbestimmung — das ihm zustehende Recht der Ernennung von

Bundesangestellten bestimmter Kategorien den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung übertragen. Dem Bundespräsidenten obliegt die Schaffung von Berufstiteln (im Verordnungswege) und die Verleihung von solchen. Ferner für Einzelfälle: Begnadigung der von den Gerichten rechtskräftig Verurteilten, die Milderung und Umwandlung der von den Gerichten ausgesprochenen Strafen, die Nachsicht von Rechtsfolgen und die Tilgung von Verurteilungen im Gnadenwege und die Niederschlagung des strafgerichtlichen Verfahrens bei den von Amts wegen zu verfolgenden strafbaren Handlungen. (Generelle Amnestien wegen gerichtlich strafbarer Handlungen werden durch B u n d e s g e s e t z erteilt (Art. 93). Dann die Erklärung unehelicher Kinder zu ehelichen auf Ansuchen der Eltern. Außerdem können dem Bundespräsidenten noch Befugnisse hinsichtlich Gewährung von Ehrenrechten, außerordentlichen Zuwendungen, Zulagen und Versorgungsgenüssen, Ernennungs- und Bestätigungsrechten und sonstige Befugnisse in Personalangelegenheiten durch einfaches Gesetz übertragen werden (Art. 65, 66).

Alle Akte des Bundespräsidenten erfolgen — soweit anderes nicht ausdrücklich bestimmt ist — auf V o r s c h l a g d e r B u n d e s r e g i e r u n g oder des von ihr ermächtigten Bundesministers und bedürfen ausnahmslos zu ihrer Gültigkeit der G e g e n z e i c h n u n g des Bundeskanzlers o d e r der zuständigen Bundesminister (Art. 67).

Der Bundespräsident ist für die Ausübung seiner Funktionen der Bundesversammlung v e r a n t w o r t l i c h. Diese Verantwortlichkeit wird geltend gemacht durch einen Anklagebeschluß der Bundesversammlung, der bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefaßt werden muß. Doch kann ein solcher Anklagebeschluß der Bundesversammlung nur unter der Voraussetzung zustandekommen, daß der Nationalrat o d e r der Bundesrat beschließt, daß die Bundesversammlung zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten einberufen werde (Art. 68). Ueber den Umfang dieser Verantwortlichkeit wird bei Darstellung der Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes zu sprechen sein, der über die Anklage zu entscheiden hat.

Der Bundespräsident genießt I m m u n i t ä t. Eine behördliche Verfolgung desselben ist nur zulässig, wenn die Bundesversammlung zugestimmt hat. Eine solche Zustimmung kann jedoch nur unter Voraussetzung erteilt werden, daß der Nationalrat, bei dem die zuständige Behörde den Antrag auf Verfolgung des Bundespräsidenten zu stellen hat, beschließt, daß sich die Bundesversammlung damit zu befassen hat (Art. 63).

Soweit nicht durch ausdrückliche Bestimmung dem Bundespräsidenten gewisse Akte der obersten Bundesverwaltung übertragen sind, steht diese der B u n d e s r e g i e r u n g zu, die aus dem Bundeskanzler als Vorsitzenden, dem Vizekanzler und den übrigen Bundesministern (in der provisorischen Verfassung hießen sie: Staatskanzler, Vizekanzler und Staatssekretäre) besteht (Art. 69). Die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Bundesregierung schließen sich im allgemeinen den bezüglichen Normen des Gesetzes vom 14. März 1919 über die Staatsregierung an. Die Bundesregierung wird vom Nationalrat in namentlicher Abstimmung auf einen vom Hauptausschuß zu erstattenden Gesamtvorschlag gewählt (Art. 70, Abs. 1). Der Bundesrat hat auf die Berufung der Regierung keinen Einfluß. Für den Fall, daß der Hauptausschuß keinen Vorschlag erstatten kann, weil in ihm — und sonach im Nationalrat — keine Mehrheit zustande kommt, ist von der Verfassung nicht vorgesorgt. Der Ausweg, den das Gesetz vom 6. Juli 1920 über die Proporzregierung betreten hatte, ist von der Bundesverfassung nicht akzeptiert worden, ohne daß ein anderer

Notbehelf geschaffen worden wäre. (Insbesondere wurde auch für diesen Fall eine Ernennung der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten abgelehnt.) In die Bundesregierung kann nur gewählt werden, wer zum Nationalrat wählbar ist. Mitgliedschaft im Nationalrat ist nicht erforderlich. Ist der Nationalrat nicht versammelt, wird die Regierung vorläufig vom Hauptausschuß selbst bestellt; sobald jedoch der Nationalrat zusammentritt, hat — eine Bestimmung, die im Gesetz über die Staatsregierung vom 14. März 1919 fehlte — die Wahl zu erfolgen. Auf die Bestellung einzelner Mitglieder finden diese Bestimmungen sinngemäße Anwendung (Art. 70, Abs. 2—4). Ist die Bundesregierung aus dem Amte geschieden, hat der Bundespräsident — das ist (abgesehen von der gleich zu erwähnenden Vorsorge für die Vertretung von einzelnen Bundesministern) der einzige Fall, in dem der Bundespräsident auf die Bildung der Bundesregierung Einfluß nimmt — bis zur Bildung der neuen Regierung Mitglieder der scheidenden Regierung oder höhere Beamte der Bundesämter mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Diese Bestimmung wird sinngemäß angewendet, wenn einzelne Mitglieder aus der Bundesregierung ausgeschieden sind (Art. 71). Die Mitglieder der Bundesregierung werden vor Antritt ihres Amtes vom Bundespräsidenten angelobt; ihre Bestallungsurkunden werden vom Bundespräsidenten ausgefertigt und vom Bundeskanzler — auch seine eigene Bestallungsurkunde — gegengezeichnet. Im Falle der zeitweiligen Verhinderung eines Bundesministers betraut der Bundespräsident einen der Bundesminister oder einen höheren Beamten eines Bundesamtes mit der Vertretung. Dieser Vertreter trägt die gleiche Verantwortung wie ein Bundesminister (Art. 71—73).

Der Bundesregierung kann — kraft Verfassungsbestimmung — vom Nationalrat (jedoch nicht von dem Bundesrat) das Vertrauen durch ausdrückliche Entschließung entzogen werden. In diesem Falle ist die Bundesregierung oder der betreffende Bundesminister — ohne daß eine Demission zu erfolgen hat — vom Bundespräsidenten des Amtes zu entheben. Zu einem Beschluß des Nationalrates, mit dem das Vertrauen versagt wird, ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats erforderlich. Doch ist, wenn es ein Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt, die Abstimmung auf den zweitnächsten Werktag zu vertagen. Dies, um eine Zufallsmajorität zu verhindern. Eine neuerliche Vertagung der Abstimmung kann nur durch Beschluß des Nationalrates erfolgen (Art. 74). Die Mitglieder der Bundesregierung sowie die von ihnen entsendeten Vertreter sind berechtigt, an allen Beratungen des Nationalrats, des Bundesrats und der Bundesversammlung sowie der Ausschüsse dieser Vertretungskörper teilzunehmen, an den Beratungen des Hauptausschusses aber nur auf besondere Einladung. Sie müssen auf ihr Verlangen jedesmal gehört werden. Der Nationalrat, der Bundesrat und die Bundesversammlung sowie deren Ausschüsse können die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung verlangen (Art. 75).

Zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung sind die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Aemter berufen. Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungskreis und ihre Einrichtung sind nicht in der Verfassung bestimmt, sondern sollen durch einfaches Bundesgesetz geregelt werden. Das Amt des Bundeskanzlers, das sog. Bundeskanzleramt, ist gleichfalls als ein Ministerium anzusehen. Es hat die gleiche sachliche Kompetenz wie das Staatskanzleramt der provisorischen Verfassung. Mit der Leitung der anderen Bundesministerien ist je ein Bundesminister betraut. Doch können der Bundeskanzler und die übrigen Minister ausnahmsweise auch mit der Leitung eines zweiten Bundesministeriums betraut werden. In besonderen Fällen können Bundesminister

*ohne Portefeuille*, d. h. ohne gleichzeitige Betrauung mit der Leitung eines Bundesministeriums bestellt werden (Art. 77, 78 Abs. 1).

Den Bundesministern können zur Unterstützung in der Geschäftsführung und zur parlamentarischen Vertretung *Staatssekretäre* beigegeben werden. Diese werden so wie die Mitglieder der Staatsregierung gewählt und scheiden so wie diese aus dem Amte. Sie sind jedoch — zum Unterschied von den Ministern — nicht Mitglieder der Bundesregierung und daher auch nicht unter Ministerverantwortlichkeit. Der Staatssekretär ist dem Bundesminister unterstellt und an seine Weisungen gebunden (Art. 78, Abs. 2 u. 3). (In der provisorischen Verfassung bestand hinsichtlich des Verhältnisses des Unterstaatssekretärs, der den Staatssekretären der Bundesverfassung entsprach, zu dem Staatssekretär, dem jetzigen Minister, eine gewisse Unklarheit, die durch den Wortlaut der Bundesverfassung behoben wurde.)

Die Mitglieder der Bundesregierung sind dem Nationalrat *verantwortlich*, der diese Verantwortlichkeit durch einen mit einfacher Mehrheit, aber bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder zu fassenden Anklagebeschluß beim Verfassungsgerichtshof geltend macht (Art. 76).

Der Bundespräsident, die Bundesminister, die Staatssekretäre (auch die von den Landtagen zu wählenden Mitglieder der Landesregierungen) werden von der Verfassung als „*Volksbeauftragte*" bezeichnet (Art. 19), ohne daß diese im übrigen unzutreffende Bezeichnung (die Genannten sind weder vom „Volk" berufen, noch von irgend jemand „beauftragt", sie sind von Parlamenten *gewählt* und — mit Ausnahme der Staatssekretäre, die den Ministern unterstellt sind — als *oberste* Vollzusgorgane nur an die *Gesetze* gebunden) irgendeine praktische Bedeutung hätte. Die Verfassung spricht ausdrücklich aus, daß die den „Volksbeauftragten" Unterstellten — sei es auf Zeit gewählten, sei es ernannten berufsmäßigen Organe der Bundes- und der Landesverwaltung — an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Volksbeauftragten gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit — disziplinär — verantwortlich sind (Art. 20). Ferner statuiert die Verfassung eine allgemeine *Haftpflicht* der Vollzugsorgane: Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung oder der Gerichtsbarkeit betrauten Personen sind für jeden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Rechtsverletzung wem immer zugefügten Schaden haftbar. Der Bund, die Länder oder die Gemeinden haften für die Rechtsverletzungen der von ihnen bestellten Personen (Art. 23). Hinsichtlich der Richter ist das alte Haftpflichtgesetz vom 12. Juli 1872, RGBl. Nr. 112 (Syndikatsgesetz) mit der durch § 12, Abs. 2 des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 2. November 1918, StGBl. Nr. 38, vorgenommenen Aenderung (der Staat haftet für jedes Verschulden des Richters, dieser nur, wenn ihm Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt) durch das Verfassungs-Uebergangsgesetz in Wirksamkeit erhalten worden (§ 19). Hinsichtlich der Verwaltungsorgane fehlt es jedoch noch an einem den Grundsatz der Verfassung ausführenden Durchführungsgesetz.

Unter dem Gesichtspunkt der Bundesvollziehung regelt die Verfassung auch das Problem der *Wehrmacht*. Als der Zweck des Bundesheeres wird bestimmt, und zwar mit Rücksicht auf die bezüglichen Vorschriften des Staatsvertrags von St. Germain: Schutz der Grenzen der Republik. Außerdem ist das Bundesheer — jedoch nur soweit die gesetzmäßige *bürgerliche* Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt — zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicher-

heit im Innern überhaupt und zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs bestimmt. Ueber das Heer verfügt der Nationalrat, insoweit diesem durch das Wehrgesetz die unmittelbare Verfügung vorbehalten ist. Dies ist: die Einberufung der Reserve und der Aufschub der Entlassung über die Zeit nach vollstreckter Dienstpflicht. Für beide Verfügungen bedarf es eines Beschlusses des Nationalrates. Im übrigen ist mit der Verfügung über das Bundesheer die Bundesregierung (nicht der Bundespräsident!) oder innerhalb der von der Bundesregierung erteilten Ermächtigung der Bundesminister für Heerwesen betraut (Art. 79—81). Das Bundesverfassungsgesetz enthält keine Bestimmung über das Wehrsystem. Dieses ist durch den Staatsvertrag von St. Germain vorgeschrieben. Es ist das System des Söldnerheeres. In Ausführung des Staatsvertrags von St. Germain erging das Wehrgesetz vom 18. März 1920, (StGBl. Nr. 122); das auf Grund dieses Gesetzes gebildete Heer hat kraft Bestimmung des Verfassungsübergangsgesetzes (§ 27) als Bundesheer zu gelten. Das Wehrgesetz bleibt auch unter der Bundesverfassung in Kraft.

Als den zweiten Zweig der Vollziehung des Bundes behandelt die Verfassung die Gerichtsbarkeit, die ja zur Gänze in die Kompetenz des Bundes fällt. Die bezüglichen Bestimmungen schließen sich im großen und ganzen — von einigen wichtigen Aenderungen abgesehen — an das Grundgesetz über die richterliche Gewalt vom 22. November 1918, (StGBl. Nr. 38) an. Die Urteile und Erkenntnisse der Gerichte sind im Namen der Repubilk zu verkünden und auszufertigen (Art. 82). Die Verfassung entnimmt dem im alten Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21. Dezember 1867 bzw. dem einen Bestandteil dieses Staatsgrundgesetzes bildenden Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit vom 27. Oktober 1862 den Grundsatz: Niemand darf seinem ordentlichen Richter entzogen werden. Ausnahmsgerichte läßt die Verfassung nur in den durch die Gesetze über das Verfahren in Streitsachen geregelten Fällen zu (Art. 83). Die Militärgerichtsbarkeit wird — außer für Kriegszeiten — aufgehoben (Art. 84). Die Todesstrafe ist im ordentlichen Verfahren abgeschafft (Art. 85).

Die Richter werden, sofern die Verfassung (wie z. B. beim Verfassungsgerichtshof) nichts anderes bestimmt, gemäß dem Antrag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten oder auf Grund seiner Ermächtigung vom zuständigen Bundesminister ernannt. Während aber die Regierung bisher gemäß der Bestimmungen des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 22. November 1918 an die Besetzungsvorschläge der durch die Gerichtsorganisation hiefür bestimmten Personalsenate gebunden war, wird sie durch die Bundesverfassung lediglich verpflichtet, solche Besetzungsvorschläge einzuholen, ist jedoch nicht mehr an sie gebunden. Auch hinsichtlich dieser Besetzungsvorschläge ist insoferne eine Veränderung eingetreten, als der dem zuständigen Bundesminister vorzulegende und von ihm an die Bundesregierung weiterzuleitende Besetzungsvorschlag, wenn genügend Bewerber vorhanden sind, mindestens drei Personen, wenn aber mehr als eine Stelle zu besetzen ist, mindestens doppelt so viel Personen umfassen muß, als Richter zu ernennen sind (Art. 86). (Damit wurde die etwas verunglückte Formulierung des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt korrigiert.) Die Verfassung spricht die Unabhängigkeit der Richter aus und dehnt sie auf Besorgung aller nach dem Gesetz und der Geschäftsverteilung dem Richter zustehenden gerichtlichen Geschäfte mit Ausschluß der Justizverwaltungssachen aus, die nicht nach Vorschrift des Gesetzes durch Senate oder Kommissionen zu erledigen sind. Im Interesse der Unabhängigkeit wird bestimmt, daß die

Geschäfte unter die Richter eines Gerichtes für die in der Gerichtsverfassung bestimmte Zeit im Voraus zu verteilen sind und daß eine nach dieser Einteilung einem Richter zufallende Sache ihm durch Verfügung der Justizverwaltung nur im Falle seiner Behinderung abgenommen werden darf (Art. 87). Die *Altersgrenze*, die das Grundgesetz über die richterliche Gewalt unmittelbar bestimmte, wird von der Verfassung dem Gerichtsorganisationsgesetz zu bestimmen überlassen. Vor Erreichung der Altersgrenze dürfen Richter nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen und Formen und auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses ihres Amtes entsetzt oder wider ihren Willen an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Für den Fall einer Veränderung in der Verfassung der Gerichte sind Ausnahmen von diesem Grundsatz der *Unabsetzbarkeit* gemacht (Art. 88).

So wie bisher entzieht die Bundesverfassung den Gerichten die *Prüfung gehörig kundgemachter Gesetze*. Nur für den Verfassungsgerichtshof wird diese Schranke aufgehoben. Eine einschneidende Aenderung erfährt das Recht der Gerichte, *Verordnungen* auf ihre *Gesetzmäßigkeit zu prüfen* und — im Falle der Gesetzwidrigkeit — auf den konkreten Fall nicht anzuwenden. Um zu verhindern, daß eine Verordnung, die von einem Gerichte aus dem Grunde ihrer Gesetzwidrigkeit nicht angewendet wird, weiter in Geltung bleibt, daher von anderen Gerichten angewendet werden kann, von den Verwaltungsbehörden sogar angewendet werden muß, hat das Bundes-Verfassungsgesetz (näher durchgeführt von dem Bundesgesetz vom 13. Juli 1921 über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes, BGBl. Nr. 364) im Interesse der Rechtseinheit und Sicherheit und in Rücksicht auf die Bedeutung und den Umfang, den das in Form von Verordnungen gesetzte Recht während der letzten Jahre angenommen hat, das folgende bestimmt: Hat ein Gericht gegen die Anwendung einer Verordnung aus dem Grunde der Gesetzwidrigkeit, Bedenken, d. h. ist es selbst (eine bloße Parteibehauptung genügt nicht) der Rechtsanschauung, daß die von ihm im konkreten Fall anzuwendende Verordnung gesetzwidrig ist, dann hat es das Verfahren zu unterbrechen und den Antrag auf Aufhebung der Verordnung beim Verfassungsgerichtshof zu stellen (Art. 89). Diesen begründeten Antrag hat das Gericht nicht nur dann zu stellen, wenn es die Verordnung in der anhängigen Rechtssache unmittelbar anzuwenden hätte, sondern auch wenn die Gesetzmäßigkeit der Verordnung eine Vorfrage für die Entscheidung der bei diesem Gerichte anhängigen Rechtssache ist. Der Antrag muß begehren, daß die Verordnung entweder ihrem ganzen Inhalt nach oder daß bestimmte Stellen als gesetzwidrig aufzuheben sind. Das Gericht darf die mittelbare oder unmittelbare Anwendung der fraglichen Verordnung auf den konkreten Fall nur dann unterlassen, d. h. diesen Fall so entscheiden, als ob die Verordnung nicht erlassen worden wäre, wenn der Verfassungsgerichtshof diese Verordnung durch sein Erkenntnis aufhebt. Diese Aufhebung wirkt grundsätzlich nur pro futuro. Rückwirkende Kraft hat sie nur für den Fall, der zum Antrag an den Verfassungsgerichtshof und sohin zur Aufhebung der Verordnung geführt hat, und weiterhin für alle Fälle, deren Tatbestände zwar unter der Geltung der noch nicht aufgehobenen Verordnung entstanden, die aber bereits nach erfolgter Aufhebung der Verordnung durch den Verfassungsgerichtshof zu entscheiden, d. h. also: vor Aufhebung der Verordnung durch den Verfassungsgerichtshof noch nicht rechtskräftig entschieden sind. Ist die vom Verfassungsgerichtshof aufgehobene Verordnung von einem Gericht in einem anderen Fall anzuwenden als demjenigen, der zur Aufhebung geführt hat (und das ist insofern möglich, als es sich

um die Beurteilung eines unter der Geltung der noch nicht aufgehobenen Verordnung entstandenen Tatbestandes handelt), dann ist das Gericht, ebenso wie dasjenige, dessen Antrag zur Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof geführt hat, an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofs gebunden und hat wie das erstere die Verordnung auf den konkreten Fall nicht anzuwenden (§ 50 des Bundesgesetzes vom 13. Juli 1921, BGBl. Nr. 364).

Es ist aber auch der Fall möglich, daß die vom Gericht — mittelbar oder unmittelbar — anzuwendende Verordnung zum Zeitpunkt der zu fällenden gerichtlichen Entscheidung aus einem anderen Grunde als durch ein aufhebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs außer Kraft getreten ist. Glaubt das Gericht, daß diese Verordnung gesetzwidrig war, dann hat sein an den Verfassungsgerichtshof zu stellender Antrag nicht auf Aufhebung der Verordnung zu lauten, sondern das Gericht hat die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu begehren, daß die Verordnung gesetzwidrig war (§ 52 des zit. Ges.).

Von den übrigen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Gerichtsbarkeit ist hervorzuheben: Die Verhandlungen in Zivil- und Strafrechtssachen vor dem erkennenden Gericht sind mündlich und öffentlich. Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Im Strafverfahren gilt der Anklageprozeß (Art. 90). — Die Verfassung postuliert das Prinzip der Demokratie der Rechtssprechung: Das Volk hat an der Rechtssprechung mitzuwirken. Bei den mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen, die das Gesetz zu bezeichnen hat, sowie bei allen politischen Verbrechen und Vergehen entscheiden die Geschworenen über die Schuld des Angeklagten. Im Strafverfahren wegen anderer strafbarer Handlungen nehmen Schöffen an der Rechtssprechung teil, wenn die zu verhängende Strafe ein vom Gesetz zu bestimmendes Maß überschreitet (Art. 91).

Als oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen fungiert der oberste Gerichtshof in Wien (Art. 92). Die Verfassung stellt schließlich auch den Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung auf (Art. 94).

In dem Hauptstück „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder" setzt die Bundesverfassung die Grundzüge der Länderverfassungen fest. Indem diese Materie in den Bereich der Bundesverfassung gezogen wird, ist die Bundesverfassungsgesetzgebung auch nach dieser Richtung kompetent. — Die Bundesverfassung schreibt für die Gesetzgebung der Länder das Einkammersystem vor. Die dem Lande zustehende Legislative ist ausschließlich durch den Landtag zu besorgen, dessen Mitglieder auf Grund des gleichen Wahlsystems gewählt werden müssen, das für die Wahl zum Nationalrat gilt. Die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes zum Landtag dürfen in den Landtagswahlordnungen nicht enger gezogen werden, als dies in der Wahlordnung für den Nationalrat geschieht. Eine Erweiterung dagegen ist zulässig; so etwa die Festsetzung einer niedrigeren Altersgrenze als das vollendete zwanzigste Jahr (Art. 95). Die Mitglieder des Landtags genießen die gleiche Immunität wie die Mitglieder des Nationalrats. Ebenso sind die wahrheitsgetreuen Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Landtags sowie seiner Ausschüsse von jeder Verantwortung frei (Art. 96). Zu einem Landesgesetz ist der Beschluß des Landtages, die Beurkundung und Gegenzeichnung nach den besonderen Bestimmungen der Landesverfassung und die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich (Art. 97, Abs. 1). Besonderes gilt für Landesverfassungsgesetze. Diese sind nur innerhalb des durch die Bundesverfassung gesteckten Rahmens zulässig. Sie müssen bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des

Landtags und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden (Art. 99).

Der Bundesregierung ist in der Bundesverfassung ein nicht unerheblicher Einfluß auf die Landesgesetzgebung eingeräumt. Alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage sind unmittelbar nach der Beschlußfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung vom Landeshauptmann dem zuständigen Bundesministerium bekanntzugeben. In ähnlicher Weise wie schon nach den Bestimmungen der provisorischen Verfassung kann die Bundesregierung wegen Gefährdung von Bundesinteressen gegen den Gesetzesbeschluß eines Landtages binnen acht Wochen von dem Tage, an dem der Gesetzesbeschluß beim zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. In diesem Fall darf der Gesetzesbeschluß nur kundgemacht werden, wenn ihn der Landtag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder wiederholt. Vor Ablauf der Einspruchsfrist ist die Kundmachung nur zulässig, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zustimmt (Art. 98). Betrifft jedoch der Landesgesetzesbeschluß Landes- oder Gemeindeabgaben, dann ist — gemäß den Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes vom 3. März 1922, BGBl. Nr. 124, durch eine Wiederholung des Gesetzesbeschlusses der gegen ihn von der Bundesregierung erhobene Einspruch noch nicht erledigt. In diesem Falle kann nämlich die Bundesregierung den Einspruch trotz des Wiederholungsbeschlusses aufrecht erhalten. Der dadurch entstandene Konflikt zwischen Bundesregierung und Landesgesetzgebung wird durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuß des Nationalrates und des Bundesrates entschieden. Dieser hat nämlich zu beschließen, ob der Einspruch aufrecht zu bleiben hat oder nicht. Entscheidet sich der Ausschuß für den Einspruch der Bundesregierung, erhält deren Veto einen absoluten Charakter.

Einen weitergehenden Einfluß auf die Landesgesetzgebung hat die Bundesregierung für den Fall, daß ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesbehörden vorsieht. Zu dieser Mitwirkung bedarf es der ausdrücklichen Zustimmung der Bundesregierung. (Nach der provisorischen Verfassung war die Gegenzeichnung des zuständigen Staatssekretärs erforderlich.) Vor Erteilung der — äußerlich allerdings nicht sichtbaren — Zustimmung darf das Landesgesetz nicht kundgemacht werden (Art. 97, Abs. 2).

Eine dritte Möglichkeit, auf die Landesgesetzgebung Einfluß zu nehmen, besteht für die Bundesregierung darin, daß sie verfassungswidrige Landesgesetze mittels Anfechtungsklage durch den Verfassungsgerichtshof aufheben lassen kann. (Nach der provisorischen Verfassung mußte sich die Anfechtungsklage schon gegen den noch nicht kundgemachten Landesgesetzesbeschluß richten.) Die gleiche Möglichkeit steht allerdings auch den Landesregierungen gegen verfassungswidrige Bundesgesetze zu (Art. 140).

Jeder Landtag kann — darin liegt nur das äußerlichste, das auffallendste Symptom für den zentralistischen Charakter der österreichischen Bundesverfassung — vom Bundespräsidenten aufgelöst werden. Dazu bedarf es allerdings — abgesehen vom Antrag der Bundesregierung — der Zustimmung des Bundesrates. Diese muß bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. An der Abstimmung dürfen die Vertreter des aufzulösenden Landtags nicht teilnehmen (Art. 100).

Die Vollziehung des Landes ist von der Bundesverfassung der Landesregierung übertragen, die ebenso vom Landtag zu wählen ist, wie die Bundesre-

gierung vom Nationalrat. Die Mitglieder der Landesregierung müssen nicht dem Landtage angehören, doch zu ihm wählbar sein. Die Landesregierung besteht aus dem Landeshauptmann, der den Vorsitz führt, der erforderlichen — durch die Landesverfassung zu bestimmenden — Anzahl von Stellvertretern und weiteren Mitgliedern. Der Landeshauptmann wird vom Bundespräsidenten, die anderen Mitglieder der Landesregierung vor Antritt des Amtes auf die Bundesverfassung angelobt (Art. 101).

Nach der Bundesverfassung ist zu unterscheiden zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungsbereich des Landes. Nur hinsichtlich des ersteren, der durch die Angelegenheiten gebildet wird, die in die Vollziehung des Landes fallen, bildet die Landesregierung das höchste Vollzugsorgan. Hinsichtlich des letzteren, der von jenen Angelegenheiten gebildet wird, die in die Vollziehung des Bundes fallen, in denen aber das Land als Bundesorgan fungiert, wird das Land kraft den Bestimmungen der Bundesverfassung nur durch den Landeshauptmann bzw. die in dieser Richtung ihm allein unterstellten Landesorgane repräsentiert. Der Landeshauptmann — nicht die Landesregierung — trägt in den Angelegenheiten der sog. mittelbaren Bundesverwaltung gegenüber der Bundesregierung die Verantwortung, ihr ist der Landeshauptmann im Bereiche dieser Angelegenheiten unterstellt, d. h. er ist an ihre bzw. der einzelnen Bundesminister Weisungen gebunden, bis zu denen hin der administrative Instanzenzug — wenn nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist — geht (Art. 103). Dem unmittelbaren Zugriff der Bundesregierung, bzw. der ressortzuständigen Bundesminister ist jedoch nur der Landeshauptmann ausgesetzt. Soweit andere Landesorgane im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung tätig sind, sind sie dem Landeshauptmann unterstellt und nur vermittels des Landeshauptmanns kann die Bundesregierung deren Tätigkeit beeinflussen.

Im selbständigen Wirkungsbereich sind die Mitglieder der Landesregierung — und mit ihnen auch der Landeshauptmann — als oberste Vollzugsorgane ihrem Parlament, dem Landtag, verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit wird durch einen bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit einfacher Mehrheit gefaßten Anklagebeschluß des Landtages vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht (Art. 105). Die Verantwortlichkeit, die der Landeshauptmann in den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches, d. i. der mittelbaren Bundesverwaltung der Bundesregierung zollt — es handelt sich hier um eine Art disziplinärer Verantwortlichkeit eines untergeordneten Verwaltungsorgans gegenüber einer vorgesetzten Behörde — wird durch einen Anklagebeschluß der Bundesregierung (der wie alle Beschlüsse der Bundesregierung stimmeneinhellig erfolgen muß), aber gleichfalls vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht (Art. 142). Dadurch daß der als Einzelorgan fungierende Landeshauptmann (an Stelle der kollegialen Landesregierung der provisorischen Verfassung) mit den Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung betraut und der Bundesregierung gegenüber nicht nur nominell unterstellt, sondern auch verantwortlich gemacht, daß aber auch die Landesregierung dem Landtage verantwortlich gemacht wurde, ist einer der ärgsten Mängel der provisorischen Verfassung beseitigt und speziell durch die Normen betreffend den Landeshauptmann das Problem gelöst worden, ein von einem Lokalparlament gewähltes Organ, das nicht als oberstes, sondern als unterstelltes, in die Hierarchie der Vollziehung eingegliedertes Organ fungiert, disziplinarrechtlich der vorgesetzten Behörde wirksam zu unterstellen und so praktisch gehorsam zu machen. Ein Problem, das bei einer Demokratisierung der Verwaltung in den mittleren und den unteren Stufen eine große Schwierigkeit bildet und dessen Lösung auch den Konflikt beseitigt, der zwischen der Demokratie

der Verwaltung (in der mittleren und unteren Stufe) und der Demokratie der Gesetzgebung entsteht und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bedroht.

Für Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung wird ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt. Er ist ein ernannter Berufsbeamter (als Gegengewicht gegen die nach parteipolitischen Gesichtspunkten gewählten Organe der Landesregierung). Er ist auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmanns (Art. 106). — Innerhalb des selbständigen Wirkungsbereiches — und nur innerhalb dieses — können die Länder miteinander Vereinbarungen schließen; doch sind diese der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen (Art. 107).

In der Absicht, die Verwaltung nicht nur in der obersten Bundes- bzw. Landesinstanz zu demokratisieren, hat die Bundesverfassung in einem eigenen Abschnitt „Gemeinden" Grundsätze für die Organisation der der Landesregierung bzw. dem Landeshauptmann unterstellten Organe der allgemeinen Staatsverwaltung aufgestellt. Zwischen der Landesregierung (bzw. im alten Oesterreich der Statthalterei) und der seit altersher demokratisch, d. h. nach dem Prinzip der Selbstverwaltung organisierten Gemeinde, stand (und steht heute noch) der autokratisch berufene, d. h. ernannte Bezirkshauptmann, als Chef der Bezirksverwaltung. In Verwaltungsbezirke sind die Länder noch aus der monarchischen Aera her eingeteilt. Die Demokratisierung der Bezirksverwaltung fordert die Bundesverfassung in der Weise, daß sie die Umwandlung des Bezirks zu einer sich selbstverwaltenden Gemeinde in Aussicht stellt und demgemäß — terminologisch nicht sehr glücklich — zwischen Ortsgemeinden und Gebietsgemeinden unterscheidet, unter den letzteren alle zwischen die bisherigen Ortsgemeinden und die Landesregierung sich einschiebenden höheren Selbstverwaltungskörper verstehend. Die allgemeine Staatsverwaltung soll durchgehend Selbstverwaltung sein. An oberster Stelle die vom Nationalrat gewählte Bundesregierung: der Gesamtstaat als umfassendster Selbstverwaltungskörper; dann die von den Landtagen gewählte Landesregierung, bzw. der gewählte Landeshauptmann: das Land als mittlerer, in den Angelegenheiten seines selbständigen Wirkungsbereiches als höchster Selbstverwaltungskörper; dieser wieder gegliedert in die sog. Gebietsgemeinden, deren Organe eine gewählte Gebietsgemeindevertretung und ein Gebietsgemeindeamt. An unterster Stelle die Ortsgemeinde mit ihrer gewählten Vertretung und ihrem Gemeindeamt. Offengelassen ist von der Verfassung, ob die Gebietsgemeinden territorial mit den heutigen Bezirken zusammenfallen oder durch größere Kreise und kleinere Zwischengebilde ersetzt werden sollen. Offengelassen auch das Verhältnis, in dem die Gemeindevertretung zum Gemeindeamt steht: ob Wahl des Amtsleiters oder Ernennung, Unterstellung desselben unter die Gemeindevertretung oder Gleichstellung usw. Bestimmt ist lediglich, daß die Leiter der Gebietsgemeinden rechtskundige Verwaltungsbeamte sein müssen. Im übrigen ist alles Nähere einem Bundesverfassungsgesetz überlassen, das die Grundzüge der Verwaltungsorganisation in den Ländern regeln soll. Bis dahin bleibt es bei dem bisherigen Zustand. Zu erwähnen wäre noch, daß den Ortsgemeinden durch die Bundesverfassung ein Kompetenzminimum garantiert ist (Art. 115—120)[1]).

---

1) Art. 120, Abs. 3 lautet:

Hiebei ist jedoch den Ortsgemeinden ein Wirkungsbereich in erster Instanz in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

1. Obsorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums (örtliche Sicherheitspolizei);

Die Rechnungskontrolle des Bundes überträgt die Verfassung dem Rechnungshof, der an Stelle des Staatsrechnungshofes der provisorischen Verfassung tritt und so wie dieser organisiert ist. Ihm obliegt die Ueberprüfung der Gebarung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes, ferner der Gebarung der von Organen des Bundes verwalteten Stiftungen, Fonds und Anstalten. Doch kann ihm auch die Ueberprüfung der Gebarung von Unternehmungen übertragen werden, an denen der Bund finanziell beteiligt ist. Der Rechnungshof erfaßt den Bundesrechnungsabschluß und legt ihn dem Nationalrat vor, der ihn in Form eines Gesetzes genehmigt. Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Er besteht aus einem Präsidenten und den erforderlichen Beamten und Hilfskräften. Der Präsident wird vom Nationalrat auf Vorschlag des Hauptausschusses gewählt; er darf keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten fünf Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein. Er ist hinsichtlich der Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt und kann durch Beschluß des Nationalrats abberufen werden. Der Rechnungshof ist von der Bundesregierung, der er als Kontrollorgan gegenübersteht, gänzlich unabhängig. Dies äußert sich auch darin, daß die Beamten des Rechnungshofes vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Präsidenten des Rechnungshofes ernannt werden und daß dieser vom Bundespräsidenten ermächtigt werden kann, Beamte bestimmter Kategorien zu ernennen. Durch Landesverfassungsgesetz können dem Rechnungshof die ihm nach der Bundesverfassung bezüglich der Gebarung der Länder zustehenden Funktionen auch bezüglich der Gebarung des Landes übertragen werden, und so der Rechnungshof zu einem gemeinsamen Kontrollorgan des Bundes und der Länder ausgestaltet werden (Art. 121—128). Letzteres ist bisher nur hinsichtlich des Burgenlandes und zwar durch Bundesgesetz vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 202 geschehen.

Die ganze Verfassung gipfelt in den Bestimmungen über die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Deren sorgfältige Ausgestaltung knüpft zwar an die schon aus der altösterreichischen Verfassung stammenden Institutionen an, allein die Bundesverfassung geht — insbesondere hinsichtlich der Verfassungsgerichtsbarkeit — weit über sie hinaus. Dabei ist besonders hervorzuheben, daß die Organe der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit — der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof — Bundesorgane sind, die von ihnen zu übende Rechtskontrolle aber sich auf die Vollziehung und Gesetzgebung des Bundes und der Länder bezieht.

Zunächst übernimmt die Bundesverfassung den alten Verwaltungsgerichtshof, der grundsätzlich der ausschließliche Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit bleibt. Seine Kompetenz wird im wesentlichen aufrecht erhalten! Wer durch eine rechtswidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde — sei es des Bundes oder eines Landes — in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, kann nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erheben. Eine sehr erhebliche Aenderung der bisherigen Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofs tritt dadurch ein, daß nunmehr nicht, wie bisher, nur Privatparteien, sondern daß auch der Bund, und zwar die ressortzuständigen Bundesminister, gegen den rechtswidrigen Verwaltungsakt

2. Hilfs- und Rettungswesen;
3. Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Gemeinde;
4. örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutz und Flurpolizei;
6. Markt- und Lebensmittelpolizei;
7. Gesundheitspolizei;
8. Bau- und Feuerpolizei.

einer Landesbehörde Beschwerde führen können, sofern dieser Verwaltungsakt zwar im selbständigen Wirkungsbereich des Landes, aber in Vollziehung eines Bundesgesetzes oder Bundesgrundsatzgesetzes erfolgt. Ein korrespondierendes Beschwerderecht der Länder gegen Verwaltungsakte des Bundes besteht nicht (Art. 129, Abs. 1 u. 2). Außer dieser allgemeinen Möglichkeit steht dem Bunde gemäß den Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes vom 3. März 1922 noch eine besondere Möglichkeit offen, den Verwaltungsgerichtshof gegen ein Land anzurufen. Wenn nämlich eine Gemeindevertretung entgegen den Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes einen Beschluß über Ausschreibung von Gemeindeabgaben gefaßt hat, kann der Bundesminister für Finanzen jederzeit von der Landesregierung die Aufhebung dieses Beschlusses verlangen. Erfolgt diese Aufhebung nicht binnen vier Wochen, kann der Bundesfinanzminister die Aufhebung des Gemeindebeschlusses mittels Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof beantragen.

Während bisher eine Beschwerde gegen einen Verwaltungsakt, der im freien Ermessen der Behörde steht, beim Verwaltungsgerichtshof nicht zulässig war, bestimmt die Bundesverfassung, daß eine Rechtsverletzung nur insoweit nicht vorliege, daher — als Beschwerdegrund — nicht behauptet werden könne, als die Behörde, die nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Entscheidung oder Verfügung nach freiem Ermessen befugt war, von diesem Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat. Ist dies nicht der Fall, d. h. liegt Ermessensmißbrauch, Ermessensüberschreitung vor, dann ist eine zulässige Beschwerdegrundlage gegeben, der Verwaltungsgerichtshof ist kompetent, die behauptete Ermessensüberschreitung zu überprüfen und darüber zu entscheiden (Art. 129, Abs. 3). Ausgeschlossen von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes sind die Angelegenheiten, die zur Kompetenz des Verfassungsgerichtshofs gehören, der mit dem Verwaltungsgerichtshof in gewisser Hinsicht konkurriert, über die den ordentlichen Gerichten die Entscheidung zusteht und über die eine Kollegialbehörde zu entscheiden oder zu verfügen hat, der in erster oder höherer Instanz wenigstens ein Richter angehört (Art. 131). Grundsätzlich ist der Verwaltungsgerichtshof also auch in administrativen Strafsachen kompetent. Allein diese Kompetenz wird erst aktuell, bis die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts und des Verwaltungsstrafverfahrens durch Bundesgesetz erlassen sind.

Die Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofs hatten bisher einen kassatorischen Charakter. Den haben sie grundsätzlich auch jetzt noch. Das stattgebende Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs bewirkt die Aufhebung der rechtswidrigen Entscheidung oder Verfügung. Die Verwaltungsbehörden sind bei der neu zu treffenden Entscheidung oder Verfügung an die Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofs gebunden. Allein der Verwaltungsgerichtshof kann nunmehr auch — wenn er die Sache für spruchreif hält — reformatorisch in der Sache selbst entscheiden. In den Fällen aber, in denen er über die Beschwerde wegen Ermessensmißbrauch entscheidet, kann sein Urteil nur kassatorisch sein (Art. 133). Die Möglichkeit einer Reformation von Verwaltungsakten durch den zentralen Verwaltungsgerichtshof ist um so bedeutungsvoller, wenn man berücksichtigt, daß es sich dabei auch um Verwaltungsakte handelt, die im selbständigen Wirkungsbereich des Landes gesetzt werden und daß deren Reformation durch ein Bundesgericht erfolgt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat seinen Sitz in Wien. Er besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatpräsidenten und Räten.

Wenigstens die Hälfte der Mitglieder muß die Eignung zum Richteramt haben. Der Präsident der Vizepräsident und die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. Der Vorschlag der Bundesregierung bedarf bezüglich des Präsidenten und der Hälfte der Mitglieder der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates, bezüglich des Vizepräsidenten und der anderen Hälfte der Mitglieder der Zustimmung des Bundesrates (Art. 134, 135). Dadurch werden die Interessen berücksichtigt, die die Länder an der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes haben. Dies geschieht auch insoferne, als die Verfassung bestimmt, daß jedem Senate des Verwaltungsgerichtshofes, der über die angefochtene Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörde eines Landes zu erkennen hat, in der Regel ein Richter angehören soll, der aus dem Justiz- oder Verwaltungsdienst in diesem Lande hervorgegangen ist (Art. 132).

Der Verfassungsgerichtshof, der schon von der provisorischen Verfassung an Stelle des alten Reichsgerichts gesetzt worden war, erhält durch die Bundesverfassung zunächst die Kompetenzen, die schon das alte Reichsgericht hatte: Entscheidung über alle Ansprüche an den Bund, die Länder oder die Gemeinden, die im ordentlichen Rechtsweg nicht auszutragen sind (Art. 137); die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und den Gerichten, insbesondere auch zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof selbst (welch letztere Entscheidung früher einem aus Vertretern des Verfassungs- und des Verwaltungsgerichthofs gebildeten, unter dem Vorsitz des Präsidenten des obersten Gerichtshofes stehenden sog. Austrägalsenat übertragen war); zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen einem Lande und dem Bund (Art. 138). Dann die Entscheidung über Beschwerden wegen Verletzung von verfassungsmäßig gewährleisteten Rechten durch die Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde (des Bundes oder eines Landes) nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges. Früher konnte eine solche Beschwerde nur von einem Staatsbürger und nur wegen Verletzung eines staatsgrundgesetzlich gewährleisteten politischen Rechtes erfolgen. Wie schon die provisorische Verfassung, so spricht auch die Bundesverfassung in diesem Falle dem stattgebenden Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs ausdrücklich kassatorische (aber nicht reformatorische) Wirkung zu. Die Behörden sind bei der neu zu treffenden Entscheidung oder Verfügung an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden (Art. 144).

Völlig neu ist die Kompetenz, derzufolge der Verfassungsgerichtshof als Verordnungsgerichtshof fungiert. Er entscheidet über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundes- oder Landesbehörde: 1. auf Antrag eines Gerichtes, das diese Verordnung, sei es mittelbar oder unmittelbar anzuwenden hat und diese Verordnung für gesetzwidrig hält; 2. auf Antrag einer Bundesregierung, jedoch nur über Gesetzwidrigkeiten von Verordnungen einer Landesbehörde, bzw. auf Antrag einer Landesregierung, jedoch nur über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde. Dieser Antrag kann jederzeit gestellt werden; 3. von Amtswegen über die Gesetzmäßigkeit jeder Verordnung, wenn diese die Voraussetzung eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes bildet (Art. 139, Abs. 1). In diesem Falle hat der Verfassungsgerichtshof das Verfahren über den anhängigen Rechtsfall, zu dessen Entscheidung die Verordnung eine Voraussetzung bildet, zu unterbrechen. Diese amtswegige Prüfung einer Verordnung — lediglich eingeschränkt durch die Voraussetzung, daß die zu prüfende Verordnung in

einem anhängigen Verfahren des Verfassungsgerichtshofes rechtliche Relevanz hat — ist von größter Bedeutung. In dieser Bestimmung der Verfassung dokumentiert sich deren radikale Tendenz, gesetzwidrige Verordnungen, soweit als dies praktisch nur irgend möglich — aus der Welt zu schaffen. Sie bedeuten — zusammen mit der analogen Bestimmung über die amtswegige Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen — eine sehr wichtige Einschränkung des für den Verfassungsgerichtshof sonst maßgebenden Prinzips des Parteiverfahrens zugunsten der Offizialmaxime.

Erkennt der Verfassungsgerichtshof die Verordnung für gesetzwidrig, dann hebt er mit seinem Urteil die Verordnung auf. Das Erkenntnis, mit dem der Verfassungsgerichtshof die Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben hat, verpflichtete die zuständige Exekutivbehörde, diese Aufhebung unverzüglich kundzumachen. Die — durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs bewirkte — Aufhebung tritt jedoch erst am Tage der Kundmachung in Kraft (so wie ja auch kundzumachende Verordnungen erst mit der Kundmachung in Kraft treten). (Art. 139, Abs. 3.) Die Aufhebung wirkt grundsätzlich nur pro futuro. Eine gesetzwidrige, aber bisher g ü l t i g e Verordnung wird vernichtet. Inwieferne das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs auf noch nicht rechtskräftig entschiedene Fälle rückwirkt, geht aus den Ausführungen über das richterliche Prüfungsrecht hervor. Hier ist noch hinzuzufügen: Hat der Verfassungsgerichtshof eine Verordnung in einem von Amts wegen eingeleiteten Prüfungsverfahren für gesetzwidrig erkannt, dann entscheidet er den im unterbrochenen Verfahren anhängigen Rechtsfall so, als ob die gesetzwidrige Verordnung nicht ergangen wäre. Ist die Verordnung, die das antragstellende Gericht anzuwenden hat, oder die eine Voraussetzung für ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes bildet und von ihm daher von Amts wegen geprüft wird, schon aus einem anderen Grunde als infolge Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof außer Kraft getreten, lautet das Urteil des Verfassungsgerichtshofs lediglich dahin, daß die Verordnung gesetzwidrig war. Ebenso wie das antragstellende Gericht entscheidet der Verfassungsgerichtshof, wenn er eine solche bereits außer Kraft getretene Verordnung für gesetzwidrig erkannt hat, den bei ihm anhängigen Fall so, als ob die Verordnung nicht ergangen wäre.

Der Verfassungsgerichtshof erkennt ferner — und darin liegt der Höhepunkt seiner Funktion als Garant der Verfassung — über V e r f a s s u n g s w i d r i g k e i t v o n L a n d e s g e s e t z e n auf Antrag der B u n d e s r e g i e r u n g, über V e r f a s s u n g s w i d r i g k e i t von B u n d e s g e s e t z e n auf Antrag einer L a n d e s r e g i e r u n g; diese Anträge können jederzeit gestellt werden und sind vom Antragsteller sofort der zuständigen Landes- bzw. Bundesregierung bekanntzugeben. Er erkennt ferner über die Verfassungswidrigkeit von Bundes- oder Landesgesetzen v o n A m t s w e g e n, sofern ein solches Gesetz die Voraussetzung eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes bildet (Art. 140, Abs. 1 u. 2). Durch den Antrag eines Gerichtes kann die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes nicht herbeigeführt werden.

Erkennt der Verfassungsgerichtshof das Gesetz für verfassungswidrig, so hebt er es durch sein Urteil auf. Dieses aufhebende Erkenntnis verpflichtet den Bundeskanzler oder den zuständigen Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung. Die Aufhebung tritt am Tage der Kundmachung in Kraft. Doch kann der Verfassungsgerichtshof — was bei Aufhebung von Verordnungen nicht möglich ist — für das Außerkrafttreten eine F r i s t bestimmen. Diese Frist darf sechs Monate (gerechnet vom Tage der Kundmachung) nicht überschreiten (Art. 140, Abs. 3). Sie empfahl sich, um dem viel mehr

Zeit als das Verordnungsverfahren in Anspruch nehmenden Gesetzgebungsprozeß Gelegenheit zu geben, an Stelle des fehlerhaften ein verfassungsmäßiges Gesetz zu setzen, ohne daß ein Vakuum eintritt. Hebt der Verfassungsgerichtshof das von Amts wegen geprüfte Gesetz mit sofortiger Wirksamkeit auf, so wirkt dieses Erkenntnis auf den bei ihm anhängigen Rechtsfall, der zur Prüfung des Gesetzes Anlaß gegeben und dessen Verfahren unterbrochen wurde, in der Weise zurück, daß der Fall so entschieden wird, als ob das verfassungswidrige Gesetz nicht erlassen worden wäre. Wird die Wirkung des aufhebenden Erkenntnisses befristet, kann keine Rückwirkung auf den anhängigen Fall eintreten. Ausnahmsweise reicht die Rückwirkung eines ein Gesetz aufhebenden Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes weiter, wenn es sich nämlich um eines jener Bundes- oder Landesgesetze handelt, die nach den Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes vom 3. März 1922 binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes außer Wirksamkeit zu setzen waren. Kommt es nämlich in einem solchen Falle darum zu einer Anfechtungsklage, weil das betreffende Gesetz nicht außer Wirksamkeit gesetzt wurde, dann reicht die rückwirkende Kraft des aufhebenden Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes bis zu dem Zeitpunkte, in welchem die Aufhebung des verfassungswidrigen Gesetzes hätte erfolgen sollen. Das Erkenntnis, mit dem der Verfassungsgerichtshof ein Gesetz aufhebt, hat auszusprechen, ob der ganze Inhalt des Gesetzes oder nur bestimmte Stellen als verfassungswidrig aufgehoben werden. Wird ein Landesgesetz auf Grund eines Antrags der Bundesregierung vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannt, weil dadurch Abgaben im Widerspruch zu den Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes vom 3. März 1922 eingeführt werden, so hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis auch auf Verfall des Anteils des Landes (bzw. der Gemeinden) an den gemeinschaftlichen Abgaben zugunsten des Bundes für jenen Zeitraum zu erkennen, in dem die verfassungswidrige Abgabe tatsächlich zur Erhebung gelangt ist.

Nach dem Finanzverfassungsgesetz können zu gewissen direkten Bundesabgaben Landeszuschläge bis zu 200% der Stammsteuer mit einem einheitlichen Hundertsatz durch Landtagsbeschluß (es bedarf also keines Gesetzes) ausgeschrieben werden. Ist ein solcher Beschluß gesetzwidrig, so kann der Bundesminister für Finanzen jederzeit die Landesregierung auffordern, die Aufhebung des Beschlusses beim Landtag zu beantragen. Erfolgt die Aufhebung des Beschlusses nicht binnen drei Monaten nach Einlangen der Aufforderung bei der Landesregierung, so kann die Bundesregierung nach nutzlosem Ablauf dieser Frist den Landtagsbeschluß beim Verfassungsgerichtshof anfechten. Das stattgebende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat den Beschluß — ebenso wie ein verfassungswidriges Gesetz — aufzuheben und eventuell auf Verfall jenes Anteils des Landes an der Abgabe zugunsten des Bundes zu erkennen, der auf die Zeit der gesetzwidrigen Einhebung der Abgabe entfällt. Es ist dies der einzige Fall, in dem ein bloßer Parlamentsbeschluß, der kein formelles Gesetz ist, vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben werden kann.

Der Verfassungsgerichtshof ist ferner zu einem zentralen Wahlgerichtshof gemacht, indem er über alle Anfechtungen von Wahlen zum Nationalrat, zum Bundesrat, zu den Landtagen und allen anderen allgemeinen Vertretungskörpern und auf Antrag eines dieser Vertretungskörper auf Erklärung des Mandatsverlustes eines seiner Mitglieder zu entscheiden hat (Art. 141).

Wie schon nach der provisorischen Verfassung fungiert der Verfassungsgerichtshof als Staatsgerichtshof über die Ministeranklage. Die Bundesverfassung

bestimmt im einzelnen (Art. 142): Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Anklage, mit der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird. In allen Fällen muß also schuldhafte — nicht bloß böswillige oder grob fahrlässige, wie nach dem bisher geltenden Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 25. Juli 1867, sondern jede schuldhafte, also auch leicht fahrlässige — Rechtsverletzung vorliegen. Der subjektive Tatbestand ist für alle verantwortlichen Personen gleich. Nicht so der objektive. Hinsichtlich dessen gilt allgemein nur soviel, daß er eine durch Amtstätigkeit erfolgte Rechtsverletzung sein muß. Diese ist aber verschieden qualifiziert, je nach dem verantwortlichen Organ, um das es sich handelt. Verantwortlich sind:

1. Der Bundespräsident, jedoch nur für Verletzung der Bundesverfassung. Die Anklage erfolgt durch Beschluß der Bundesversammlung.

2. Die Mitglieder der Bundesregierung und die ihnen hinsichtlich der Verantwortung gleichgestellten Organe, das ist gegenwärtig der Präsident des Rechnungshofes, für Gesetzesverletzung (nicht bloß Verfassungsverletzung, aber auch nicht für Verletzung von Verordnungen). Die Anklage erfolgt auf Beschluß des Nationalrats.

3. Die Mitglieder der Landesregierungen und die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit eventuell durch die Landesverfassung gleichgestellten Organe, für Gesetzesverletzung. Die Anklage erfolgt durch Beschluß des Landtages.

4. Der Landeshauptmann, für Gesetzesverletzung, aber auch für Verletzung von Verordnungen und individuellen Anordnungen (Verfügungen) des Landes, jedoch nur in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, in denen er als Bundesorgan fungiert. Die Anklage erfolgt durch Beschluß der Bundesregierung. Dieser Verantwortlichkeit steht kraft ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung eine eventuelle Immunität des Landeshauptmanns — als Mitglied des Nationalrats oder Bundesrates oder eines Landtages — nicht im Wege (Art. 105, Abs. 1).

Das verurteilende Erkenntnis hat auf Verlust des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte zu lauten. Im Falle der Verurteilung eines Landeshauptmanns kann sich der Verfassungsgerichtshof auf die Feststellung beschränken, daß eine Rechtsverletzung vorliegt. Das Erkenntnis ist in allen Fällen ein Strafurteil.

Die Anklage gegen die verantwortlichen Personen kann auch wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erhoben werden, die mit der Amtstätigkeit des Anzuklagenden in Verbindung stehen. In diesem Falle wird der Verfassungsgerichtshof allein zuständig; er kann in diesen Fällen neben den spezifischen, durch das Bundes-Verfassungsgesetz vorgesehenen Strafen auch die Bestimmungen des verletzten Strafgesetzes anwenden.

Schließlich stellt die Verfassung ein spezielles Bundesgesetz in Aussicht, nach welchem gewisse Verletzungen des Völkerrechts unter Strafsanktion gestellt werden und überträgt dem Verfassungsgerichtshof die Rechtssprechung nach diesem Spezialstrafgesetz (Art. 145).

Die Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes obliegt dem Bundespräsidenten (Art. 146). Gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom 13. Juli 1921 über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes hat der Bundespräsident

die Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes über Ansprüche an den Bund, die Länder und Gemeinden, die dem ordentlichen Rechtsweg entzogen sind, allgemein den ordentlichen Gerichten übertragen. Die Exekution der übrigen Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes ist nach den Weisungen des Bundespräsidenten durch die nach seinem Ermessen hierzu beauftragten Organe des Bundes oder der Länder durchzuführen.

Der Verfassungsgerichtshof hat seinen Sitz in Wien. Er besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, der erforderlichen Anzahl von Mitgliedern (ihre Zahl ist nach dem Bundesgesetz vom 13. Juli 1921, über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofs, mit zwölf bestimmt) und Ersatzmitgliedern (sechs). Der Präsident, der Vizepräsident sowie die Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder werden vom Nationalrat, die andere Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder vom Bundesrat auf Lebensdauer gewählt. (Nach der provisorischen Verfassung wurden die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes vom Präsidenten des Nationalrates auf Vorschlag der Staatsregierung ernannt, während die Mitglieder des Reichsgerichtes nach der altösterreichischen Verfassung vom Kaiser — allerdings auf Grund eines verbindlichen Ternavorschlages — ernannt wurden.) So werden auch in der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes die Interessen der Länder anerkannt. Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung können dem Verfassungsgerichtshof nicht angehören. Der Präsident, der Vizepräsident, acht sonstige Mitglieder und vier Ersatzmitglieder dürfen nicht Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates oder eines Landtages sein.

Das Bundesverfassungsgesetz enthält keine Kodifikation der Grund- und Freiheitsrechte. In den Vorentwürfen waren diese wohl in verschiedenen Fassungen ausgearbeitet. Es gelang jedoch nicht, in diesem Punkte eine Einigung der Parteien zu erzielen. Daher entschloß man sich, den bisher bestehenden Rechtszustand aufrecht zu erhalten. In den Schlußbestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes (Art. 149) wird das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger sowie die einen Bestandteil dieses Staatsgrundgesetzes bildenden Gesetze vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 87, zum Schutze der persönlichen Freiheit und vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 88, zum Schutze des Hausrechtes, ebenso der Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 über die Zensur das Vereins- und Versammlungsrecht unter Berücksichtigung der durch das Bundes-Verfassungsgesetz bedingten Aenderungen als Verfassungsgesetze im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes erklärt. Besonderer Hervorhebung bedarf, daß der Art. 20 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, durch den die Möglichkeit der Suspension gewisser Artikel des Staatsgrundgesetzes (die Verhängung des sog. Ausnahmezustandes) ausgesprochen wird, und das auf Grund dieses Artikels erlassene Gesetz vom 5. Mai 1869, RGBl. Nr. 66, mit welchem die Verhängung des Ausnahmezustandes (durch Verordnung der Gesamtregierung) näher geregelt wurde, ausdrücklich außer Kraft gesetzt werden. Gleichfalls als Verfassungsgesetz wird erklärt: das Gesetz vom 3. April 1919, StGBl. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Uebernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen; das Gesetz vom 3. April 1919, StGBl. Nr, 211, über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden; das Gesetz vom 8. Mai 1919, StGBl. Nr. 257, über das Staatswappen und das Staatssiegel der Republik Deutschösterreich mit den durch das Gesetz vom 21. Oktober 1919, StGBl. Nr. 484, bewirkten Aenderungen; endlich — in Ausführung einer Bestimmung

des Staatsvertrags von St. Germain — dessen den Minderheitsschutz betreffenden Bestimmungen, Abschnitt V des III. Teiles.

Das Bundes-Verfassungsgesetz ist noch nicht in seinem vollen Umfang in Geltung getreten. Die Bestimmungen über die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Bund und Ländern werden erst an dem Tage wirksam, an dem die folgenden Gesetze in Geltung treten: das Bundesverfassungsgesetz über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden; das Bundesverfassungsgesetz über den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, und das Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern. Von diesen drei Verfassungsgesetzen ist bisher nur das erste ergangen: das Bundesverfassungsgesetz vom 3. März 1922 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) (Finanzverfassungsgesetz), BGBl. Nr. 124.

Bis zum Zeitpunkt, da auch die beiden anderen erlassen sind, bleibt die Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern in derselben Weise geteilt, wie dies schon auf Grund der provisorischen Verfassung zwischen dem Staat und den Ländern, d. h. aber: wie es noch auf Grund der altösterreichischen Verfassung zwischen dem Reich und den Kronländern der Fall war. Für die Gesetzgebung speziell gelten die Bestimmungen der §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867. Für die Vollziehung gilt die Norm, daß alles, was nach den Landesordnungen vom Februar 1861 als autonome Landesangelegenheit gilt, von den Ländern nunmehr im selbständigen Wirkungsbereiche vollzogen wird; alle übrigen Angelegenheiten der Vollziehung werden von den Ländern als Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes geführt, soweit sie nicht gemäß dessen Bestimmungen in den Wirkungsbereich der eigenen Bundesbehörden fallen.

## X.

## Die Landesverfassungen.

Die Verfassung der Länder war vor Erlassung des Bundes-Verfassungsgesetzes im großen und ganzen durch die Bestimmungen des Staatsgesetzes betreffend die Uebernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November 1918 und des Staatsgesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919 geregelt. Einige Länder hatten sich zwar provisorische Verfassungen gegeben oder doch gewisse besonders wichtige Materien der Landesverfassung durch Landesgesetz geregelt. Allein diese Regelung fiel im allgemeinen — von gewissen, besonders krassen Auswüchsen abgesehen — mit der staatsgesetzlichen Normierung überein, die in mancher Hinsicht auch die alten vorrepublikanischen Landesverfassungen, nämlich die Landesordnungen von 1861, in Geltung ließ.

Durch das Bundes-Verfassungsgesetz wurden die Grundzüge der Landesverfassung geregelt, die nähere Ausführung aber besonderen Landesverfassungsgesetzen überlassen. Diese sind jedoch noch nicht in allen Ländern ergangen. In denjenigen Ländern, wo solche Landesverfassungsgesetze ausstehen, besteht der eingangs charakterisierte Zustand fort, jedoch mit der Maßgabe, daß die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Landesverfassungen — den bisherigen Normen über die Landesverfassung derogierend — bereits in Kraft getreten sind.

Im einzelnen ist zu bemerken:

## Burgenland.

Durch das Bundesverfassungsgesetz vom 25. Januar 1921 über die Stellung des Burgenlandes als selbständiges und gleichberechtigtes Land im Bund und über seine vorläufige Einrichtung, BGBl. Nr. 85 (erlassen auf Grund des § 12 des Verfassungsübergangsgesetzes), wurde bestimmt, daß bis zur Bestellung der Landesregierung durch den Landtag des Burgenlandes der Bund die gesamte Vollziehung im Burgenlande unter Mitwirkung von Vertrauensmännern der burgenländischen Bevölkerung durch einen Bundesbeamten auszuüben habe, der von der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschusse des Nationalrates zum „Landesverwalter für das Burgenland“ bestellt wird. Dem Landesverwalter für das Burgenland wurde als beratendes Organ die „Verwaltungsstelle für das Burgenland“ beigegeben. Sie bestand aus zwölf Mitgliedern und sechs Ersatzmännern, welche vom Nationalrat auf Gesamtvorschlag des Hauptausschusses gewählt wurden. Dieser Vorschlag war in der Weise zu erstellen, daß jede der in dem Hauptausschuß vertretenen Parteien vier Mitglieder und zwei Ersatzmänner namhaft zu machen hatte.

Durch Verordnung der Bundesregierung vom 22. Juli 1921, womit für das Burgenland Uebergangsbestimmungen für die Zeit bis zur endgültigen Einführung der Verfassung im Burgenlande getroffen werden (Verfassungsübergangsverordnung) BGBl. Nr. 475, wurden die Bestimmungen der Bundesverfassung, allerdings nicht in ihrem vollen Umfange, sondern soweit als dies mit Rücksicht auf die politischen Verhältnisse möglich war, für das Burgenland in Geltung gesetzt.

Durch das Bundesverfassungsgesetz vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 202, wurde im Sinne des § 2 des Bundesverfassungsgesetzes vom 25. Januar 1921, BGBl. Nr. 85, eine einstweilige Landesordnung und eine einstweilige Landtagswahlordnung für das Burgenland erlassen. Diese provisorische Landesverfassung, die im Rahmen des Bundesverfassungsgesetzes erlassen wurde, ahmt die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes nach. Das vom Landtag gewählte Präsidium ist unabhängig von der durch den Landtag gewählten Landesregierung, an deren Spitze der Landeshauptmann steht. Die Landesgesetze werden vom Präsidenten des Landtages beurkundet und vom Landeshauptmann allein gegengezeichnet. Die Funktionsdauer des ersten Landtages beträgt drei Jahre. Die Landesregierung übt die Vollziehung hinsichtlich des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes auf Grund kollegialer Beratung und Beschlußfassung aus. Das Amt der Landesregierung ist ausschließlich dem Landeshauptmanne unterstellt. Doch ist dieser in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches verpflichtet, die Beschlüsse der Landesregierung durch das Amt der Landesregierung und die diesem unterstellten Behörden und Aemter durchführen zu lassen.

Die Kontrolle der gesamten Gebarung des Landes wird dem Rechnungshof in Wien übertragen. Es ist dies der einzige Fall, in dem eine — allerdings durch Bundesgesetz zustandegekommene — Landesverfassung von der im Bundesverfassungsgesetz eingeräumten Ermächtigung Gebrauch macht.

## Kärnten.

Die erste provisorische Landesverfassung Kärntens ist ein Beschluß der provisorischen Landesversammlung vom 11. November 1918, dessen organisatorische Bestimmungen im

wesentlichen von dem Staatsgesetze betreffend die Uebernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November 1918, StGBl. Nr. 24, ihre staatsgesetzliche Legitimierung erhielten: die Landesgesetzgebung obliegt der provisorischen Landesversammlung, die Vollziehung steht hinsichtlich des ehemals autonomen Wirkungsbereiches dem aus der Landesversammlung gewählten, unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns und seiner Stellvertreter stehenden Landesrat, hinsichtlich des ehemals landesfürstlichen Wirkungsbereiches der aus dem von der Landesversammlung gewählten, aus dem Landeshauptmann und seinen Stellvertretern bestehenden Landesregierung zu. Mit Gesetz vom 21. März 1919, wirksam für das Land Kärnten, LGBl. Nr. 20, betreffend die Einberufung des verfassunggebenden Landtages wurde die provisorische Landesverfassung dahin abgeändert, daß die Funktion des Präsidiums der Landesversammlung, bzw. des verfassunggebenden Landtages, der an Stelle der provisorischen Landesversammlung getreten war, von der Funktion des Landeshauptmannes und seiner Stellvertreter abgetrennt wurde. Dies geschah allerdings im Widerspruch zu den bezüglichen staatsgesetzlichen Bestimmungen. Im übrigen blieb die Unterscheidung zwischen Landesrat und Landesregierung aufrecht.

Nach Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes faßte die Landesversammlung von Kärnten eine Entschließung vom 26. November 1920, in der sie Verwahrung einlegt gegen das Zustandekommen der Bundesverfassung, da „eine Bundesverfassung nur durch übereinstimmenden Beschluß der Vertretungskörper der einzelnen selbständigen Gliedstaaten entstehen kann“. Doch erteilt sie mit Rücksicht auf die schwierige Lage des Staates dem Bundesverfassungsgesetz nachträglich die Zustimmung. Der in dieser Entschließung zum Ausdruck kommende Rechtsstandpunkt der Landesversammlung, d. i. des Landtages von Kärnten, steht in einem offenkundigen Widerspruch zur Bundesverfassung, aber auch zu der dieser Bundesverfassung vorangehenden Staatsverfassung und ist nur eine Folge der schon in anderem Zusammenhange charakterisierten staatsrechtlich verfehlten Konstituierung der Republik Deutschösterreich.

Eine Landesverfassung auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes ist in Kärnten bisher noch nicht beschlossen worden. Auch das Gesetz vom 10. März 1921 über den verfassunggebenden Landtag, LGBl. Nr. 36, beschränkt sich darauf, das Gesetz vom 21. März 1919, LGBl. Nr. 20, aufzuheben und eine neue Wahlordnung zu erlassen. Es besteht somit jener Verfassungszustand, der durch das Gesetz, betreffend die Uebernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November 1918 und das Gesetz über die Volksvertretung vom 14. März 1919, geschaffen wurde. Der konstituierende Landtag hat eine dreijährige Funktionsperiode. Die Landesgesetze werden vom Landeshauptmann beurkundet, vom Landesamtsdirektor mitgefertigt und von der Landesregierung im Landesgesetzblatte kundgemacht. Hinsichtlich der Vollziehung gelten die Bestimmungen der Bundesverfassung.

### Niederösterreich.

Eine Landesverfassung hat Niederösterreich erst auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes erhalten. Bis dahin galten für die niederösterreichische Landesverfassung die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Uebernahme der Staatsgewalten in den Ländern vom 14. November 1918 und des Gesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919. Auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes wurde zunächst eine gemeinsame Landesverfassung von dem gemeinsamen Landtag von Niederösterreich beschlossen (Gesetz vom 28. Dezember 1920 über die gemeinsame Landesverfassung von Niederösterreich) und je eine Landesver-

fassung für die beiden Landesteile Wien (d. i. die Verfassung vom 10. November 1920, LGBl. für Wien Nr. 1, und für Niederösterreich-Land vom 30. November 1920, LGBl. für Niederösterreich-Land Nr. 1) geschaffen. Nachdem durch zwei übereinstimmende Verfassungsgesetze von Wien und Niederösterreich-Land im Sinne des Bundes-Verfassungsgesetzes die vollständige Trennung der beiden Landesteile durchgeführt wurde, ist ein selbständiges Land Wien und Niederösterreich-Land (mit Ausschluß Wiens) gebildet worden (Landes-Verfassungsgesetze vom 29. Dezember 1921, niederösterreichisches LGBl. Nr. 346, LGBl. für Wien Nr. 153). Nachdem überdies die gemeinsame Landesverfassung durch ein Gesetz des gemeinsamen Landtages vom 29. Dezember 1921 ausdrücklich aufgehoben worden war, traten die beiden Verfassungen für die Landesteile Wien und Niederösterreich-Land für die nunmehr selbständigen Länder Wien und Niederösterreich in Geltung.

Nach der Landesverfassung für Niederösterreich hat der Landtag eine fünfjährige Legislaturperiode. Das Präsidium des Landtages ist von der Funktion des Landeshauptmanns getrennt, die Landesgesetze werden vom Präsidenten des Landtags beurkundet und vom Landeshauptmann und einem zuständigen Mitglied der Landesregierung gegengezeichnet. Zur Finanzkontrolle wird ein aus der Mitte des Landtages im Wege der Verhältniswahl gewählter, aus sechs Mitgliedern und sechs Ersatzmännern bestehender Finanzkontrollausschuß berufen.

### Oberösterreich.

So wie Kärnten hat sich auch Oberösterreich noch keine Landesverfassung auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes gegeben. Das Gesetz vom 18. März 1919, wirksam für das Land Oberösterreich, betreffend die Grundzüge der Landesvertretung, LGBl. Nr. 23, enthält wohl gewisse — mit der damaligen Staatsverfassung großenteils freilich in Widerspruch stehende — Bestimmungen über die Landesverfassung; im übrigen gelten derzeit in Oberösterreich, abgesehen von den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes, die Normen des Gesetzes betreffend die Uebernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November 1918 und des Gesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919. Die Funktionsperiode des Landtages beträgt sechs Jahre. Das Amt des Vorsitzes fällt dem Landeshauptmann bzw. seinen Stellvertretern zu. Der Landeshauptmann und seine Stellvertreter bilden zusammen mit den gleichfalls vom Landtag gewählten übrigen Mitgliedern die Landesregierung. Die Landesgesetze werden vom Landeshauptmann in seiner Funktion als Vorsitzender des Landtages beurkundet und vom Landesamtsdirektor mitgefertigt.

### Salzburg.

Nach der provisorischen Landesverfassung vom 19. November 1918, LGBl. Nr. 59, erging — auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes — das Gesetz vom 16. Februar 1921 über die Verfassung des Landes Salzburg (Landesverfassungsgesetz) LGBl. Nr. 58. Diesem zufolge ist die Gesetzgebung dem Landtag übertragen, soweit nicht eine unmittelbare Volksgesetzgebung vorgesehen ist. Die Legislaturperiode des Landtages beträgt fünf Jahre. In Anlehnung an die Bundesverfassung normiert die Landesverfassung ein obligatorisches Referendum für den Fall einer Totaländerung der Landesverfassung, ein fakultatives Referendum, und zwar unter der Bedingung, daß es von einem Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt wird, für eine Teiländerung der Verfassung; ferner ein fakultatives allgemeines Gesetzesreferendum, wenn es der Landtag in bezug auf einen speziellen Gesetzes-

beschluß beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Landtages es verlangt oder wenn es von wenigstens 20 000 Wahl- und Stimmberechtigten binnen sechs Wochen nach Kundmachung des Gesetzes gefordert wird. Jeder von wenigstens 20 000 Wahl- und Stimmberechtigten gestellte Gesetzesantrag ist von der Landesregierung dem Landtag in Form eines Gesetzesvorschlages zur Verhandlung vorzulegen. Im übrigen bedarf es zu einem Gesetzesbeschluß, abgesehen vom Beschluß des Landtages, der Beurkundung durch den Präsidenten des Landtages, der Gegenzeichnung durch den Landeshauptmann und der zuständigen Mitglieder der Landesregierung, sowie der Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt. Die Rechnungskontrolle wird einem vom Landtag aus seiner Mitte gewählten Finanzüberwachungsausschuß übertragen. Er besteht aus drei Mitgliedern und ebensoviel Ersatzmännern.

### Steiermark.

Nach der provisorischen Landesverfassung vom 6. November 1918, LGBl. Nr. 78, und jener vom 6. Dezember 1918, LGBl. Nr. 50, erging auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes das Gesetz vom 26. November 1920, womit eine vorläufige Landesverfassung für das Land Steiermark erlassen wird, LGBl. Nr. 1. Die Funktionsperiode des Landtages beträgt drei Jahre. Die Landesgesetze werden vom Landeshauptmann beurkundet. Die Beurkundung ist von einem Mitglied der Landesregierung gegenzuzeichnen. Die Landesgesetze sind vom Landeshauptmann im Landesgesetzblatt kundzumachen. Die Funktionen des Landeshauptmannes und die des Präsidenten des Landtages sind getrennt. Nach Vorbild der Bundesverfassung hat die steiermärkische Landesverfassung auch einen Hauptausschuß des Landtages geschaffen. Diesem Hauptausschuß obliegt vor allem der Vorschlag für die Wahl der Landesregierung. Er fungiert auch als Finanzkontrollausschuß.

### Tirol.

Provisorische Verfassungsbestimmungen enthielt vor der Bundesverfassung nur das Gesetz vom 14. April 1919, wirksam für das Land Tirol über die Einberufung des verfassunggebenden Landtages, LGBl. Nr. 25. Auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes erging das Gesetz vom 8. November 1921, betreffend die Landesordnung von Tirol, LGBl. Nr. 145. Die Funktionsdauer des Landtages beträgt vier Jahre. Der Vorsitz im Landtage steht dem Landeshauptmann und seinen zwei Stellvertretern zu, falls dieselben dem Landtage angehören. Insoweit dies nicht zutrifft, werden die Vorsitzenden aus dem Landtage mit einfacher Stimmenmehrheit gewählt. Der Landeshauptmann und die Landesregierung wird gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung berufen. Ein Landesgesetz bedarf der Beurkundung durch den Landeshauptmann, eine Gegenzeichnung ist nicht vorgesehen. Ein Gesetzesbeschluß des Landtages ist vor seiner Kundmachung einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn dies der Landtag beschließt. Die Aenderung gewisser Bestimmungen der Landesverfassung, betreffend das Staatsgebiet, die Landesbürgerschaft, die Landeshauptstadt und den Sitz der Landesregierung, die deutsche Landessprache, das Landeswappen und die Landesfarben sowie der Bestimmung, daß die Gesetzgebung dem Landtag, die Verwaltung der Landesregierung zusteht, sind einem obligatorischen Referendum unterworfen. Auch die tirolische Landesverfassung setzt zur Rechnungskontrolle einen Finanzüberwachungsausschuß ein. Jede Partei des Landtages, welche wenigstens drei Mit-

glieder zählt, entsendet in diesen Ausschuß je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied aus ihrer Mitte.

Vorarlberg.

Die erste provisorische Landesverfassung gab sich Vorarlberg mit dem Gesetz vom 14. März 1919 über die Verfassung Vorarlbergs, LGBl. Nr. 22. Diese Verfassung gilt, insoweit sie nicht durch das Bundes-Verfassungsgesetz abgeändert wurde und mit den vor der Bundesverfassung ergangenen staatsgesetzlichen Bestimmungen über die Landesverfassungen in Einklang steht, weiter. Der Landtag hat eine fünfjährige Funktionsperiode. Das Präsidium im Landtage führt der Landeshauptmann, dem jedoch in dieser Eigenschaft als Vorsitzender des Landtages ein zweiter und dritter Vorsitzender als Stellvertreter beigegeben ist. Die Landesgesetze werden gemäß den Bestimmungen des Gesetzes über die Volksvertretung vom 14. März 1919, vom Landeshauptmann beurkundet und vom Landesamtsdirektor mitgefertigt.

Alle Gesetze, die nicht dringlicher Natur sind, unterliegen der Abstimmung des Volkes, wenn binnen 21 Tagen nach Erlassung des Gesetzes 10 000 Wähler die Abstimmung verlangen. Der Landtag ist befugt, über Aufnahme einzelner Gegenstände in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen. Ein Volksbegehren muß von mindestens 15 000 Wählern eingebracht werden und ist unter allen Umständen einer Volksabstimmung zu unterziehen. Ein Volksbegehren auf Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes kann erst 3 Jahre nach Inkrafttreten desselben gestellt werden. Dem Landtag steht das Recht zu, neben den aus der Mitte des Volkes gemachten Vorschlägen gleichzeitig eigene Anträge auf Verwerfung des Vorschlages oder auf eine abgeänderte Fassung desselben zu stellen. Die Vollziehung des Landes richtet sich nach den Bestimmungen des Bundes Verfassungsgesetzes. Eine definitive Landesverfassung auf Grund des Bundes-Verfassungsgesetzes ist bisher noch nicht ergangen.

Wien.

Zu dem schon bei der Verfassung von Niederösterreich Bemerkten ist hier hinzuzufügen: Nach der nunmehr für Wien als selbständiges Land geltenden — ursprünglich für den Landesteil Wien ergangenen — Landesverfassung ist der Gemeinderat von Wien zugleich Landtag, der Bürgermeister zugleich Landeshauptmann und der vom Gemeinderat gewählte, mit der Geschäftsführung der Gemeinde betraute sog. Stadtsenat zugleich die Landesregierung. Der als Exekutivorgan der Gemeinde fungierende sog. Magistrat ist zugleich das Amt der Landesregierung, der Magistratsdirektor zugleich Landesamtsdirektor. Die Landesgesetze werden vom Gemeinderat als Landtag beschlossen, vom Bürgermeister als Landeshauptmann beurkundet, vom Magistratsdirektor als Landesamtsdirektor gegengezeichnet und vom Bürgermeister als Landeshauptmann im Landesgesetzblatte kundgemacht. Da der Bürgermeister als Landeshauptmann gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung nicht dem Landtage und somit dem Gemeinderat angehören muß, kann er wohl vom Gemeinderat — wenn er dessen Mitglied ist — zum Vorsitzenden gewählt werden, andernfalls muß ein eigener Vorsitzender für den Gemeinderat bestellt werden. Im Gemeinderat als Landtag führt unter allen Umständen ein vom Bürgermeister als Landeshauptmann und den Mitgliedern des Stadtsenates verschiedenes Organ, das aus der Mitte der Mitglieder des Gemeinderats gewählt wird, den Vorsitz. Der Bürgermeister als Landeshauptmann führt im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes die Geschäfte

des übertragenen Wirkungsbereiches, die Geschäfte des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes führt der Stadtsenat als Landesregierung. Den Vorsitz im Stadtsenat, sowohl als Gemeinde- als auch als Landesorgan, führt der Bürgermeister, bzw. Landeshauptmann. Zur Rechnungskontrolle ist ein unabhängig vom Magistrat bestelltes Kontrollamt berufen, dessen Beamte vom Stadtsenat ernannt werden.

## XI.

## Die Zukunft der österreichischen Verfassung.

Der durch den außen- wie innerpolitischen Umsturz notwendig gewordene Neubau der österreichischen Verfassung ist noch nicht ganz vollendet. Zwar ist durch das Bundes-Verfassungsgesetz alles Wesentliche unter Dach gebracht. Doch fehlt noch manches an der Durchführung dieses Grundgesetzes, in dem Bereiche des Bundes sowohl wie der Länder. So in dieser Richtung noch einige neue Landesverfassungen, in jener das Schulverfassungsgesetz, das Verwaltungsorganisationsgesetz, vor allem aber eine Neukodifikation der sog. Grund- und Freiheitsrechte. Ueberblickt man aber das bisher Geleistete, so muß man wohl anerkennen, daß in verhältnismäßig wenig Jahren, trotz ungewöhnlich schwieriger politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse Bedeutendes geleistet wurde.

Alles Gewordene will, in seiner Eigenart sich weiter entwickelnd, fortbestehen. Zumal eine Rechtsordnung, als der Ausdruck eines gewissen Gleichgewichtszustandes sozialer Kräfte, und insbesondere eine Verfassung hat die Tendenz, zu beharren. Schon als Rechtsordnung, als Verfassung sucht ein Staat, einmal geworden, sich in seiner Besonderung zu behaupten. Dieser Selbsterhaltungstrieb der Rechtsform wird zu einem selbständigen, die Richtung der politischen Entwicklung mit bestimmenden Faktor. Und wer an dem mühsamen Aufbau solcher Rechtsformen Anteil hat, wird sich eines Wunsches für die Erhaltung des Werkes selbst dann wohl kaum ganz entschlagen können, wenn es auch nur ein durch die bittere Not erzwungener Bau war, den freie Entfaltungsmöglichkeit anders gestaltet hätte. Dennoch: Stärker als all dies, stärker als der aller Vernunft und Sittlichkeit hohnsprechende Verlauf der jüngsten Geschichte, deren Produkt das heutige Oesterreich ist, stärker als Oesterreich selbst ist sein Wunsch: aufzugehen im deutschen Vaterland. Wohl trennt uns noch ein Abgrund von diesem Ziel; aber auch über diesen Abgrund führt neben beharrlichem Wollen: Geduld. „Geduld", so rief uns schon in glücklicheren Tagen aus der deutschen Schweiz Konrad Ferdinand Meyer:

„Geduld, es kommt die Zeit, da wird gespannt
Ein einig Zelt ob allem deutschen Land.

— — — — — — — — — — —

Geduld, was langsam reift, das altert spat.
Wenn andere welken, werden wir ein Staat!"

# Die Verfassungsentwicklung in Russland seit dem Sturz des Zarentums.

Von

**Leo Zaitzeff.**

Die folgenden Zeilen beabsichtigen in kurzer Form eine flüchtige Uebersicht der Gesetze wiederzugeben, die in Rußland seit dem Sturz des Zarenreiches im Februar 1917 im Gebiete der mannigfaltigen Seiten des staatlichen und öffentlichen Lebens zum Vorschein gekommen sind.

Die tiefen Veränderungen, die beim Uebergang von der Monarchie zu einer andren staatlichen Struktur eingetreten sind, die fernere Uebernahme der Staatsgewalt durch die Bolschewisten, welche ihr weitgreifendes „Soziales Experiment" versuchten, der zweieinhalbjährige Bürgerkrieg, während dem das russische Gebiet in seinen einzelnen Teilen verschiedene Regierungen besaß, brachten eine endlose Zahl von gesetzgeberischen Akten zur Welt, deren Kenntnis für den Rechtshistoriker unumgänglich sein wird. Unter den Verhältnissen, in denen der Verfasser dieses Berichts sich zur Zeit befindet, war es ihm unmöglich, alle wichtigsten gesetzgeberischen Quellen zu erreichen. Infolgedessen begnügen wir uns hier nur dasjenige wiederzugeben, was wir erlangen konnten und sehen diese kurze Aufstellung nur als Material für weitere Forschungen an. Im gegebenen Falle hätte unsere Aufgabe ihren Zweck erfüllt, wenn diese Untersuchung einen allgemeinen Ueberblick über den verfassungsrechtlichen Neubau in Rußland, ohne in Einzelheiten einzugehen, geben würde.

Die Entwicklung der russischen Revolution zerfällt bis jetzt in zwei Hauptperioden: die Zeit von Ende Februar bis zum 25. Oktober 1917 und dann von diesem Zeitpunkt ab bis heute. In kurzen Worten gefaßt, vollzog sich der Uebergang der Staatsgewalt von dem Monarchen auf die neue Regierung äußerlich folgenderweise. Die städtischen Unruhen in Petersburg gegen Ende Februar 1917 veranlaßten den Präsidenten der Duma am 26. Februar an den Zaren, der im Hauptquartier war, zu telegraphieren, daß „die sofortige Bildung einer neuen Regierung durch eine Persönlichkeit, die beim Land Vertrauen genießt", dringend notwendig sei. Am nächsten Tage wiederholte er dieses Verlangen, welches auch vom Kriegshauptkommando unterstützt wurde, in noch energischeren Tönen.

Noch am selben 27. Februar bildete sich das „Provisorische Komitee der Duma", dem die Vertreter aller Parteien, angefangen mit den Nationalisten (gemäßigte rechtsstehende) bis zu den gemäßigten Sozialisten beitraten. Am 1. März befaßte sich das Dumakomitee mit der Bildung eines Ministerkabinetts, welches auf der Basis der Koalition zwischen denselben Parteien konstituiert wurde. Am 2. März begaben sich zwei Dumaabgeordnete (Gutschkoff

— von der Partei der Oktobristen und Schulgin — Nationalist) zum Zaren nach Pskoff, wo sie von ihm die schriftliche Abdankung für ihn selber und für seinen Sohn, als Thronfolger, zugunsten des Bruders des Zaren, des Großfürsten Michail Alexandrowitsch, erhielten. Schon am nächsten Tag weigerte sich der Großfürst, ohne den Volkswillen zu kennen, die Krone anzunehmen und übertrug dem neuen Kabinett, welches sich „Provisorische Regierung" nannte, die ganze Staatsgewalt, die sie uneingeschränkt bis zur Einberufung der Nationalversammlung ausüben sollte[1]). Dementsprechend leistete die Provisorische Regierung, als Trägerin der höchsten Staatsgewalt, vor dem regierenden Senat am 15. März 1917 ihren Eid. Das von der Provisorischen Regierung in Aussicht genommene Staatsprogramm wurde schon am 6. März veröffentlicht. Bald darauf wurde die neue Regierung von andren Staaten anerkannt: zuerst von Amerika am 9. März, ihm folgte am 11. März Frankreich, England und Italien, dann kamen am 22. März die übrigen Staaten.

Gleichzeitig mit dem provisorischen Komitee der Duma, also noch am 27. Februar, bildete sich in Petersburg der „Arbeiter- und Soldatenrat", der ungeachtet der an der Provisorischen Regierung teilnehmenden sozialistischen Mitglieder, die während des achtmonatlangen Bestehens dieser Regierung im Kabinett immer zahlreicher wurden, die Regierung als „bourgeoise" und „kapitalistische" behandelte und sich selbst als alleinigen Vertreter der Interessen der „revolutionären Demokratie" ansah. Der „Arbeiter- und Soldatenrat", mit seinem Exekutivkomitee an der Spitze, hatte keine offiziellen Befugnisse, übte aber einen sehr bedeutenden, öfters sogar einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Regierung aus. Die sozialistischen Minister hielten es auch für richtig, dem Rat Rechenschaft und Erklärungen über ihre Tätigkeit als Minister abzugeben[2]).

Die Mehrheit des Rates gehörte zu allererst zu den gemäßigten sozialistischen Parteien, nach und nach aber gewannen die radikalsten Elemente die Oberhand. Gewissen veröffentlichten „Bestimmungen" des Arbeiter- und Soldatenrates, die als selbständige Proklamationen erschienen, wird eine höchst einflußreiche Bedeutung in der Entwicklung der Ereignisse zugeschrieben. Als Beispiel möchten wir die bekannte „Bestimmung Nr. 1" erwähnen, in der die „Erklärung der Rechte des Soldaten" gegeben war. Die Verbreitung dieses Schriftstückes unter den Armeeangehörigen soll zum Niederbruch der Disziplin und zu dem Zerfall der russischen Armee im Jahre 1917 sehr viel beigetragen haben. —

Einer der ersten Akte der Provisorischen Regierung war die Gewährung einer sehr weit greifenden Amnestie. Die Gefängnisse wurden für kurze Zeit sogar von den meisten gemeinen Verbrechern frei. Die politischen Verbrecher und die Emigranten wurden auf Staatskosten nach der Heimat befördert.

Am 20. März folgte die Abschaffung der rechtlichen Einschränkungen, die nach der früheren Gesetzgebung mit nationalen Merkmalen und Glaubensbekenntnissen zusammenhingen. Es wurden dadurch alle die mit Nationalität oder Religionsangehörigkeit verbundenen

1) Die russischen Grundgesetze, die damals Geltung hatten, sahen die Möglichkeit der Abdankung des Zaren nur im eigenen Namen vor. Ebenso sollte die Uebertragung der Krone nach Abdankung des Zaren nicht nach seinem Willen, sondern den genauen gesetzlichen Vorschriften entsprechend erfolgen. Aus diesen Gründen wird von gewissen legitimistisch-monarchistischen Kreisen die Rechtmäßigkeit der Abdankung Nikolaus II. im Namen seines Sohnes, als Thronfolgers, der Uebertragung der Krone an den Großfürsten Michael Alexandrowitsch und der seitens des letzteren ferner erfolgten Uebertragung der obersten Staatsgewalt an die Provisorische Regierung bestritten.

2) Zu gewissen Zeiten eignete sich dieser Rat auch direkte Verwaltungsbefugnisse an, wie z. B. während des Aufstandes von Korniloff im August 1917, als der Rat Durchsuchungen, Zeitungsverbote und Haftbefehle vornahm.

rechtlichen Schranken in bezug auf 1. Freizügigkeit oder Aufenthaltsrecht, 2. Eigentumsanschaffung, 3. Ausübung von Gewerben, Handel und Industrie, 4. Teilnahme an Handels- und Industriegesellschaften, 5. Aufnahme von Dienstboten, 6. Staats- und Kommunaldienst und Wahlrecht, 7. Anrecht zur Aufnahme in Lehranstalten, 8. Ausübung der Pflichten von Vormünden und Rechtsanwälten, 9. Sprachenfreiheit in Privatverbänden und Schulen, annulliert.

Ein allgemeines Gesetz über die Freiheit der Verbände und Versammlungen wurde am 20. April herausgegeben.

Die gesetzliche Bestimmung über die vollständige Religionsfreiheit stammt vom 14. Juli. Danach sollten grundsätzlich weder Privilegien, noch Nachteile mit der Zugehörigkeit zu irgendeinem Glauben verbunden sein. Dieses Gesetz hat zum erstenmal in der russischen Rechtsgeschichte den Zustand der Konfessionslosigkeit rechtlich anerkannt.

Die Vorbereitungen zur Ausarbeitung des Wahlgesetzes für die Nationalversammlung begannen offiziell am 25. März. An dem Tag wurde die dazu bestimmte Kommission unter dem Vorsitz des später, im Januar 1918, von den bolschewistischen Matrosen ermordeten Staatsrechtlers Prof. Kokoschkin, einberufen.

Die ersten 54 Paragraphen des Wahlgesetzes wurden am 20. Juli von Kerenski, als Ministerpräsidenten, unterschrieben. Der übrige Teil des Gesetzes, ebenso wie die Instruktion für die Vollziehung der Wahlen, ist von der Provisorischen Regierung am 11. September bestätigt worden.

Dieses Gesetz sollte keine demokratischen Forderungen in bezug auf das Wahlrecht unberücksichtigt lassen.

§ 1 lautete: „Die Nationalversammlung wird von Mitgliedern gebildet, die von der Bevölkerung auf Grund des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, ohne Unterschied der Geschlechter, durch direkte Wahlen und in geheimer Abstimmung, unter Anwendung des Verhältniswahlverfahrens gewählt werden."

Wahlberechtigt sind alle Bürger, die das zwanzigste Lebensjahr erreicht haben (§ 3). Ausgenommen werden nur Geisteskranke und Taubstumme (§ 4), strafrechtlich Verurteilte, böswillige Bankrotteure und Fahnenflüchtige (§ 5). Alle diejenigen, die im Militärdienst waren, außer den Fällen, wo sie sich wegen bestimmter Vergehen, laut Militärstrafgesetzen strafbar machten, behielten ihr Wahlrecht. Nur die Mitglieder der früheren kaiserlichen Dynastie durften weder wählen, noch in die Nationalversammlung gewählt werden (§ 10).

Wie bekannt, waren die Wahlen selbst erst im Spätherbst 1917 beendigt und die Nationalversammlung, die schon nach dem Oktoberumsturz, im Januar 1918, zusammentrat, wurde am selben Tage von den Bolschewisten ohne weiteres auseinandergejagt.

Die künftige Staatsform Rußlands war seit Anfang der Revolution von vornherein als offene Frage behandelt worden, die die Nationalversammlung zu lösen gehabt hätte. Der Aufstand des General Korniloff im August 1917 veranlaßte die Provisorische Regierung, an deren Spitze zu der Zeit Kerenski stand, „der äußeren Ungewißheit des russischen Staates ein Ende zu setzen" und in der Erkenntnis, daß „die Staatsordnung, nach der Rußland verwaltet wird, eine republikanische ist", die Russische Republik zu proklamieren (1. September 1917).

Die Wahlen in die Nationalversammlung wurden aus technischen Gründen immer aufgeschoben, die alte Duma funktionierte seit der Revolution nicht mehr und hätte auch den neuen Bedürfnissen gar nicht entsprechen können, infolgedessen blieb die Provisorische Regierung immer ohne irgendwelche Volksvertretung, auf die sie sich tatsächlich hätte stützen können. Als zeitweiliges Surrogat einer Volksvertretung wurde, laut Gesetz vom 2. Oktober

1917, für den 7. Oktober der „Provisorische Rat der Russischen Republik" (sogenanntes Vorparlament) einberufen. Dieses Organ, welches aus Vertretern aller politischer Parteien, Gewerkschaften, öffentlichen Verbänden, Arbeiterräten und dergleichen gebildet wurde, ist als provisorischer Ersatz bis zum Zusammentreten der Nationalversammlung gedacht gewesen. Von den festgesetzten 555 Mitgliedern sollten 388 Plätze der „Demokratie" und 167 den andren „bourgeoisen" Elementen überlassen werden. Nichtsdestoweniger haben die Vertreter der bolschewistischen Partei nur an der ersten Sitzung teilgenommen und nach Verlesung einer Deklaration, deren Grundgedanke darin bestand, daß nur die Sowjets den wahren Volkswillen zum Ausdruck bringen können, die Versammlung verlassen.

Der „Provisorische Rat" dauerte bis zum 25. Oktober 1917. Es soll noch erwähnt werden, daß am 3. Oktober die frühere Duma, die, wie schon gesagt, überhaupt nicht mehr funktionierte, durch die Regierung offiziell aufgelöst wurde. Zur selben Zeit wurden auch die Abgeordneten-Mandate der gewählten Mitglieder des früheren Reichsrats für hinfällig erklärt.

Im Gebiete der Stadt- und Kommunalselbstverwaltung sind von der Provisorischen Regierung durchgreifende Reformen vorgenommen worden. Laut Aprilgesetzen sind die Selbstverwaltungsorgane (Städte und Landschaften), im Gegensatz zu den früheren, auf weitgehenden demokratischen Prinzipien basiert und von der Abhängigkeit seitens der Staatsbehörden befreit worden.

Das Gesetz vom 25. Mai sollte die Bezirksselbstverwaltung (Landgemeinde — Wolostnoie Zemstwo) ins Leben rufen.

Eines der Hauptprobleme Rußlands war seit der Abschaffung der Leibeigenschaft im Jahre 1861 die Agrarfrage. Durch die Revolution von 1917 spitzte sich dieses Problem auf das äußerste zu. Die provisorische Regierung faßte diese Frage als eine derjenigen auf, die zu allererst von der Nationalversammlung gelöst werden sollten. Als vorläufige Maßregel wurden die Gesetze vom 13. und 27. Juli veröffentlicht, welche bis zum Zusammentreten der Nationalversammlung alle Verfügungen über Landbesitz, ohne Genehmigung seitens der kurz vorher gebildeten Gouvernementagrarkomitees und der Bestätigung durch den Landwirtschaftsminister grundsätzlich untersagten. Auch diejenigen Transaktionen, die seit dem 1. März 1917 (also vor dem Erlaß der neuen Gesetze) in bezug auf Landeigentum, Hypotheken oder Pachtverträge stattgefunden haben, sollten, nach diesen Gesetzen, „die Freiheit der Nationalversammlung nicht beeinträchtigen und für diese Landteile oder für die Personen, die an diesen Verfügungen teilnahmen, keine Ausnahmen bei der Lösung der Agrarfrage bilden".

Im Gebiete der Arbeitergesetzgebung möchten wir aus dieser Zeitperiode nur auf die Bildung der Arbeiterkomitees in den Fabriken und den andren Industrieunternehmen hinweisen. Diese Komitees sollten nur als Arbeitervertretung der einzelnen Unternehmen ihre professionellen Interessen, Arbeitszeit und Löhne bei den Staatsbehörden und den Arbeitgebern wahrnehmen. Die zur selben Zeit entstandenen Einigungskammern sind zum Zwecke der Schlichtungsausgleiche zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern geschaffen worden (April 1917).

In der Gerichtsorganisation und in dem Strafverfahren wurden auch bedeutende Reformen durchgeführt. Die zu diesem Anlaß eingesetzte Kommission verfolgte erstens das Ziel, die geltende Gesetzgebung von den verschiedenen Abänderungen der Gesetze vom Jahre 1864 zu reinigen und zweitens gewisse Neuerungen, wie z. B. die Erweiterung der Teilnahme des Laienelementes in der Strafrechtspflege, durchzuführen. In dieser Hinsicht wurden den Friedensrichtern (Amtsrichtern) laut Gesetz vom

28. April zwei durch die Kommunen gewählte Vertreter als Beisitzer zugefügt. Geschworene sollten auch in den obersten Gerichten, sogar im Senat (Reichsgericht), wenn er für gewisse Delikte der obersten Staatsbeamten — als Beispiel soll die Aburteilung des früheren Kriegsministers Suchomlinoff erwähnt werden — als erste und einzige Instanz fungiert, auf die Richterbank berufen werden (Gesetz vom 11. April).

Auch zu den Kriegsgerichten sind Geschworene zugezogen worden.

Der frühere gesetzliche Vermögenszensus für die Geschworenen bestand seit dem Gesetz vom 27. September 1917 nicht mehr. Die Qualifikationen für die Friedensrichter in bezug auf den Besitz eines bestimmten Vermögens wurden schon vorher von der Provisorischen Regierung aus dem Gesetze gestrichen.

Zur Reform des materiellen Strafrechts wurde eine spezielle Kommission unter dem Vorsitz von Maklakoff einberufen. Es war beabsichtigt, das russische Strafgesetzbuch vom Jahre 1903, von dem nur gewisse Abschnitte (für politische, religiöse und noch einige andre einzelne strafbare Handlungen) bis dahin in Kraft getreten waren, zu revidieren und zur vollständigen Einführung vorzubereiten. Im ganzen hat die Kommission nur die ersten 5 Kapitel des Strafgesetzbuches durchgearbeitet.

Am 26. April wurde von der Provisorischen Regierung die Strafe der Deportation abgeschafft und teilweise durch Festungshaft, teilweise durch Korrektionshaus ersetzt. In den Fällen, wo die Deportation als obligatorische Nebenstrafe vom früheren Gesetz vorgesehen war, sollte die Polizeiaufsicht und gewisse Freizügigkeitsbeschränkungen an ihre Stelle treten. Die Abschaffung der Todesstrafe wurde als bedeutendes politisches Ereignis aufgefaßt. Das Gesetz darüber erging schon am 12. März [1]). — Das Aufrechterhalten dieses Prinzips dauerte aber nicht lange. Nach dem Durchbruch der deutschen Armee in Galizien ist die Todesstrafe am 12. Juni 1917 für Angelegenheiten, die mit der Kriegsführung verbunden waren, in der Armee, und am 12. August 1917 in der Marine von der Provisorischen Regierung, an deren Spitze zu der Zeit Kerenski stand, wieder eingeführt worden.

Grundreformen des Strafrechtes hat man weder versucht, noch beabsichtigt. Zur gesetzlichen Veröffentlichung ist nur eine Reihe von verhältnismäßig minder wichtigen Novellen gekommen, die durch die Revolutions- und Kriegszustände hervorgerufen waren.

Es sollen noch einige Angaben über das Verhältnis der Provisorischen Regierung zu den nationalen Fragen der verschiedenen Völker, die zu Rußland gehörten, soviel dieses Verhalten sich durch gesetzliche Bestimmungen ausdrückte, mitgeteilt werden.

Das Manifest betreffend Finnland war schon am 6. März 1917 unterzeichnet.

Dadurch wurden alle Bestimmungen, welche im Laufe der letzten Jahrzehnte die über hundert Jahre alte finnische Verfassung verletzt hatten, für nichtig erklärt. Dasselbe Gesetz amnestierte alle diejenigen, die gegen die zaristische Regierung für die Rechte Finnlands gekämpft hatten. Es wurde in diesem Manifest die baldige Einberufung des finnischen Parlaments zur Besprechung einer neuen finnischen Verfassung in Aussicht gestellt.

Polen gegenüber konnte nicht analog vorgegangen werden, weil der russische Teil Polens (Kongreßpolen) zu der Zeit von den deutschen Truppen besetzt war. Aus diesem Grunde ist am 17. März 1917 nur ein Aufruf veröffentlicht worden, der Polen ein selbständiges staatliches Leben versprach und nur ein militärisches Bündnis mit Rußland vorsah.

---

1) Es wurde u. a. auch von Nabokoff, der am 28. März 1922 in der Berliner Philharmonie von einem russischen Monarchisten erschossen wurde, als Geschäftsführer der provisorischen Regierung unterzeichnet.

Auch andre Nationen, die in den Staatsgrenzen Rußlands lebten, meldeten sich bei der Provisorischen Regierung.

Am 12. April 1917 erschien das Gesetz über die Selbstverwaltung des estnischen Gouvernements und kündigte die Wahlen in den estnischen „Gouvernementsrat“, der sich später „Nationalrat“ nannte, an. Der „Rat“ sollte außer üblichen laufenden Verwaltungsangelegenheiten auch einen Entwurf der autonomen Verwaltung des estnischen Gebietes anfertigen.

Das Problem der Estland benachbarten lettischen Provinzen konnte damals nicht gelöst werden, da ein erheblicher Teil Lettlands von den deutschen Armeen okkupiert blieb. Diejenigen lettischen Gebiete, die noch in russischen Händen waren, erhielten einen Verwaltungsapparat, der aus lettischen Elementen zusammengesetzt wurde.

Die Ukraine war auch einer der russischen Staatsteile, die ihre politischen Ansprüche noch im März 1917 an die provisorische Regierung richtete. Am 19. März bildete sich in Petersburg der „Ukrainische Nationalrat“.

Zur selben Zeit entstand in Kieff, der Hauptstadt der Ukraine, die „Ukrainische Zentrale Rada“, eine Art Vertretung von verschiedenen, hauptsächlich sozialistischen, parteipolitischen Gruppen, Genossenschaften, Arbeitern und Soldaten, die vorläufig einen privaten Charakter beibehielt und nur auf der Plattform: „national-territoriale Autonomie der Ukraine in der föderativen russischen Republik“ stand. Etwas später nahm allmählich die Rada einen immer mehr offiziellen Charakter an, als am 27. Juni 1917 von ihr ein eigenes Staatsministerium unter dem Namen des „Generalsekretariats“ gebildet wurde. Am 2. Juli war die neue Organisation der Staatsverwaltung in der Ukraine und ihre Beziehungen zu der Provisorischen Regierung von der letzteren bestätigt[1]). Am 4. August wurde von der Provisorischen Regierung eine „Instruktion“ an das ukrainische Generalsekretariat gerichtet, durch die folgende „Sekretariate“ ihre Anerkennung erhielten: 1. Innere Angelegenheiten, 2. Landwirtschaft, 3. Volksaufklärung, 4. Handel und Industrie, 5. Arbeit, 6. Nationale Angelegenheiten mit drei Untersekretären (für die drei nationalen Minderheiten — Russen, Polen und Juden).

Als Verbindungsglied mit der Zentralregierung wurde in Petersburg ein Kommissar für die Ukraine geschaffen.

Am 25. Oktober 1917 alten Stils (entspricht dem westeuropäischen 7. November) fand der bolschewistische Umsturz statt. Die erste Periode der russischen Revolution kam mit der Niederwerfung der Provisorischen Regierung zu ihrem Ende. Seitdem besteht in dem größten Teil des früheren russischen Staatsgebiets die Macht der kommunistischen Partei unter dem Namen der Sowjetregierung. Das Machtgebiet der Sowjets hat sich im Laufe der bis jetzt verflossenen Periode vielfach und verschiedentlich geändert.

Der russische Süden, bzw. die Ukraine, blieb, abgesehen von einer schnell vorübergegangenen militärischen Invasion am Anfang des Jahres 1918, für die Bolschewisten bis Anfang 1919 unerreichbar.

Die sozialistische Zentrale Rada und seit April 1918 die bürgerliche Regierung vom Hetmann Skoropadski stützten sich auf die deutsche Truppen, die nach dem selbständigen ukrainischen Friedensvertrag von Brest-Litowsk, der kurz vor dem Friedensvertrag zwischen Deutschland und der Sowjetregierung stattfand, die Ukraine besetzten.

Nach Abzug der Deutschen Ende 1918 und nach dem endgültigen Niederbruch der freiwilligen antibolschewistischen Armee, an deren Spitze nacheinander die Generäle Korniloff,

1) Das Generalsekretariat, als Organ der Provisorischen Regierung für die Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung Ukrainas."

Denikin und Wrangel standen, wurde der Süden im November 1920 an Sowjetrußland angeschlossen[1]).

Im Norden, und zwar an der Küste des Weißen Meeres, bestand bis zum Jahre 1920 mit englischer Unterstützung die antibolschewistische Regierung mit Tschaikowski an der Spitze.

Auch das transkaukasische Gebiet wehrte sich lange Zeit gegen seine Angliederung an den Sowjetstaat. Hier konzentrierte sich die lokale Macht, die ihre Befugnisse nur bis zur Eröffnung der Allrussischen Nationalversammlung behalten sollte, im transkaukasischen Kommissariat, welches aus dem am 11. November 1917 zusammengetretenen Kongreß der verschiedenen Parteien und Organisationen entstand und sich später auf den einberufenen transkaukasischen „Sejm" (Parlament) stützte. Erst nach dem deutsch-russischen Frieden von Brest-Litowsk hat sich Transkaukasien am 9. April 1918 zur unabhängigen föderativen Republik erklärt. Als daraufhin die Türken den größten Teil Armeniens besetzten, fiel Transkaukasien auseinander und die Georgische Republik in Tiflis proklamierte sich zum selbständigen Staat, der von Deutschland gegen die Türken Unterstützung fand. Am 12. Mai 1919 trat die Georgische Nationalversammlung zusammen. Durch Friedensvertrag mit Sowjetrußland im Mai 1920 wurde von bolschewistischer Seite die Selbständigkeit Georgiens anerkannt. Nichtdestoweniger wurde Anfang 1921 Georgien von Sowjetrußland, nach dreijähriger Selbständigkeit, militärisch okkupiert und unter dem Namen der georgischen Sowjetrepublik annektiert.

Armenien erklärte seine Selbständigkeit am 28. Mai 1919, doch dauerte dieser Zustand nicht lange, infolge seiner bald daraufhin einerseits durch Russen und andrerseits durch Türken erfolgten Eroberung.

Im östlichen Teile Transkaukasiens bestand in den Jahren 1918—1919 noch die muselmanische Republik Aserbeydjan mit Baku, als Hauptstadt. Dieser Staat, der auch eine eigene gesetzgebende Versammlung hatte, wurde nach der Niederlage der Armee Denikins im nördlichen Kaukasus von den Bolschewisten an Rußland angegliedert.

In Sibirien, wo die antibolschewistische Regierung vom Admiral Koltschak, der von der Entente als der „Oberste Verwalter Rußlands" anerkannt wurde, sich befand, besteht die Sowjetmacht erst seit 1920, nachdem die Armee von Koltschak sich mehr und mehr nach dem fernen Osten zurückzog und Koltschak selbst im März 1920 in Irkutsk von den Bolschewisten erschossen wurde.

Es ist den Bolschewisten bis jetzt nicht gelungen ihre Macht im fernen Osten im ganzen Gebiet des früheren russischen Reiches, infolge der japanischen Intervention in Wladiwostok und einigen anderen einzelnen Orten, durchzusetzen.

Finnland, welches formal bis zum Sturze der provisorischen Regierung sich immer noch an Rußland gebunden ansah, erklärte sich kurz nach der Oktoberrevolution zu einem selbständigen Staate. Die eigenen finnischen Bolschewisten ergriffen zwar bald die Macht im südlichen Teile Finnlands, doch dauerte ihre Herrschaft nur bis April 1918, wo die weiße Armee des General Mannerheim, unterstützt durch die deutschen Heerestruppen des Grafen Goltz, die Roten geschlagen hatte. Vom bolschewistischen Rußland ist Finnland am 18. Dezember 1917 als unabhängiger Staat anerkannt worden. Die später entstandenen Kriegszustände zwischen den beiden Staaten endeten mit dem heute geltenden Friedensvertrag vom 14. Oktober 1920.

1) Wegen Mangel an Raum kann an dieser Stelle die Gesetzgebung der antibolschewistischen Regierungen nicht wiedergegeben werden.

Zurzeit des Ausbruches des Bolschewismus in Rußland war Kongreßpolen (Russisch-Polen) von den Zentralmächten noch besetzt. Nachdem im Jahre 1918 die deutsch-österreichischen Truppen sich aus Polen zurückgezogen hatten, ist auch Polen zu einem selbständigen Staate geworden, auf den die Macht der Räteregierung sich nicht erstreckte. Der im Jahre 1920 entstandene Krieg zwischen Sowjetrußland und Polen fand sein Ende im Vorvertrag von Riga am 23. Oktober 1920, der am 18. März 1921 in Moskau ratifiziert wurde.

Ebenso wie Polen, war auch Litauen bis Ende 1918 in deutschen Händen. Mit Genehmigung der deutschen Behörden bildete sich Anfang 1918 die litauische nationale Vertretung unter dem Namen der „Tariba" (Rat). Die litauische Stadt Wilna wurde zwar im Jahre 1919 von der bolschewistischen Armee erkämpft, doch hat sich Litauen schon im Sommer 1919 von den Bolschewisten befreit. Am 12. Juli 1920 fand in Moskau der Abschluß des Friedensvertrages zwischen Sowjetrußland und Litauen statt, in dem die Unabhängigkeit Litauens von Sowjetrußland formell anerkannt wurde.

Was Estland anbetrifft, so erklärte sich am 28. November 1917 der schon vorhin erwähnte „Nationalrat" zum Träger der estnischen Staatsgewalt und ordnete Wahlen zur Nationalversammlung an. Sobald die Wahlergebnisse feststellten, daß die bolschewistischen Elemente in einer kleinen Minorität geblieben waren, entwickelte sich ein Kampf zwischen den nationalen estnischen Organisationen und den bolschewistischen Truppen. Am 24. Februar 1918 gelang es den Esten die Bolschewisten zurückzudrängen und die estnische Republik in Reval feierlich zu proklamieren. Nach einer kurzen Frist der eingetretenen deutschen Besetzung Estlands, die nach dem Abschluß des Friedens in Brest-Litowsk stattfand, kam in Reval am 20. November 1918 der estnische Nationalrat zusammen. Als die Deutschen sich aus Estland zurückzogen, fingen die Bolschewisten eine Offensive gegen Estland an. Der Krieg zwischen den Esten und der roten Sowjetarmee, in dem die Esten teilweise von finnischen, teilweise von russischen antibolschewistischen Freiwilligen und hauptsächlich von Engländern unterstützt wurden, endete mit dem Friedensvertrag von Dorpat am 2. Februar 1920, durch den die Unabhängigkeit Estlands seitens der Sowjetregierung anerkannt wurde. Ein Jahr später wurde Estland auch von den Ententeländern als selbständiger Staat anerkannt.

Lettlands Schicksal nach der bolschewistischen Revolution gestaltete sich folgendermaßen. Nachdem schon im Oktober 1917 der größte Teil Lettlands von deutschen Truppen besetzt worden war, befand sich am Anfange 1918 beinahe das ganze Land in deutschen Händen. In dem noch unbesetzten Landesteile bildete sich der lettische Nationalrat. Nach dem Waffenstillstand auf der Westfront wurde der lettische „Staatsrat" gegründet. Als die Deutschen Lettland verlassen hatten, wurde es von den Bolschewisten erobert, so daß das selbständige Gebiet Lettlands sich auf das Gebiet der Stadt Libau beschränkte. Der Krieg zwischen den Letten und den Roten dauerte an und noch bevor er für die Letten erfolgreich endete, kam am 1. Mai 1920 die lettische Nationalversammlung zusammen. Am 11. August 1920 ist in Riga ein Friedensvertrag mit Sowjetrußland unterzeichnet worden, seit welchem Lettland de jure von den Bolschewisten als anerkannt anzusehen ist. Die offizielle Anerkennung des unabhängigen Staates durch die Entente erfolgte am 26. Januar 1921.

Diese flüchtigen Angaben sollen eine Uebersicht geben, in welchen Gebietsgrenzen, im Vergleich mit dem früheren Rußland, die Sowjetregierung bzw. ihre Gesetzgebung, teilweise dauernd, teilweise mit Unterbrechungen, seit der Entstehung der Sowjetmacht zuständig war.

Wir kommen nun zu einer kurzen Uebersicht über einige wichtige gesetzliche Akte der

Sowjetregierung, hauptsächlich in der Sphäre der öffentlichen Verhältnisse, in denen die grundlegenden Prinzipien der herrschenden Partei über das kommunistische Staatswesen klar zum Ausdruck gelangen.

Die Darstellung des geschriebenen Sowjetrechtes kann hauptsächlich nur die Ideologie und die theoretischen Konstruktionen der bolschewistischen Staatsauffassung vor Augen führen. Denn viele Staatsgesetze, sogar solche, die sich auf die wichtigsten Angelegenheiten beziehen, darunter die Staatsverfassung selbst, spielen immer noch nur eine vorwiegend deklaratorisch-demagogische Rolle. Es soll von vornherein mit Nachdruck betont werden, daß, wenn auf der einen Seite den Bolschewisten vieles im Sinne der Abschaffung der früheren Rechtsformen gelungen ist, um so weniger sich auf der andren Seite, aus verschiedenen Gründen, die mannigfaltigen neuen Normen im wirklichen Leben durchgesetzt haben.

Was die Quantität der Gesetze und Verordnungen der Sowjetregierung anlangt, so erscheinen immerfort zahllose Dekrete [1]), wobei zu ihrem Erlaß nicht nur die verschiedenen Zentralorgane, sondern auch viele unterstellte Verwaltungsorgane in der Provinz sich als zuständig betrachten.

Die Gesetze werden veröffentlicht unter verschiedenen Namen: Dekrete, Bestimmungen, Verbindliche Verordnungen und so weiter und widersprechen einander öfters.

Obzwar es ein offizielles Organ: „Sammlung der Gesetze und Bestimmungen der Arbeiter- und Bauernregierung" gibt, wo die gesetzlichen Bestimmungen erscheinen müßten, begnügen sich dennoch zum Teil die mannigfaltigen Behörden mit dem Abdruck von wichtigen Gesetzesverordnungen in Zeitungen oder Gewerkschaftsorganen. Es kommt auch vor, daß die eine oder die andre Maßregel gesetzgebenden Inhalts nur durch öffentlichen Anschlag in den Straßen bekannt gemacht wird. Dieser tatsächliche Zustand besteht ungeachtet des Dekrets vom 20. Dezember 1920, in dem das vorgeschriebene Verfahren des Schaffens und der Promulgation der Gesetze direkt angegeben ist.

Im Sowjetstaat wird auch die Bedeutung und Zweck der Gesetze als solcher grundsätzlich anders, als es sonst üblich ist, aufgefaßt. Die gesetzlichen Normen sollen für die Behörden kein Hindernis sein im Widerspruch mit ihnen zu handeln, wenn sie es für zweckmäßig halten [2]).

Infolge des Gesagten muß das „positive" Sowjetrecht immer mit großer Reserve in bezug auf seine tatsächliche Anwendung aufgenommen werden.

Die Staatsverfassung Sowjetrußlands wurde auf dem 5. allrussischen Rätekongreß am 10. Juni 1918 angenommen.

Ihr erster Abschnitt besteht aus der noch im Januar 1918 vom 3. Rätekongreß angenommenen „Erklärung der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes".

Diese Verfassung, die selbst vom bolschewistischen Volkskommissar für Justiz Stutschka die „Verfassung des Bürgerkrieges" genannt wurde, soll „das einzige Grundgesetz der Russischen, sozialistischen, föderativen Sowjetrepublik" sein [3]).

Schon aus dem § 1 der Verfassung ist ersichtlich, daß nur bestimmte soziale Schichten die wirklichen und berechtigten Träger der Staatsmacht sein sollen.

---

1) Es ist zum Sprichwort geworden, daß die Sowjetgewalt an „Dekretinismus" leidet.

2) Diese Anschauung drückt sich sehr einleuchtend in einer Antwort aus, die ein Amtsvertreter, als er auf die Gesetzwidrigkeit einer Verordnung hingewiesen wurde, einem Universitätsprofessor gab: „Das ist eben das Unglück, daß Sie das Recht in der alten Weise, statisch, auffassen. Wir verstehen das Recht im neuen Sinne, und zwar dynamisch."

3) Siehe Anhang.

Konkreter wird dieses Prinzip in den Paragraphen, die dem Wahlrecht gewidmet sind, klargestellt.

In § 2 äußerte sich die von den Bolschewisten immer wiederholte Redensart über das Selbstbestimmungsrecht der Nationalitäten. Die in der russischen Sowjetrepublik zusammengefaßten nationalen Einheiten sollen angeblich sich an dieser „Föderation" nur auf freien Wunsch der durch ihre „freigewählte" Räte auszudrücken ist, beteiligen. Im Laufe der Zeit der bolschewistischen Herrschaft in Rußland ist eine ganze Reihe von Gebieten in solche „Republiken" umgewandelt worden. Auch in den zahlreichen Fällen, wo diese „Republiken" erst durch blutige Kämpfe militärisch annektiert wurden, folgte dieser durch Kraft erzwungenen Angliederung an Sowjetrußland die übliche „freie Assoziierung", die in dem Willen der entsprechenden „Nationalen Arbeiter- und Bauernräte" nachträglich ihre Sanktion fand.

Die Ukraine war eine der ersten und auch die größte „Republik", die an die Sowjetföderation angeschlossen wurde. Der Bundesvertrag vom 28. Dezember 1920 soll bis jetzt die neueste Quelle sein, aus der die Grundlagen der Rechtsbeziehungen zwischen Sowjetrußland und der Sowjetukraine zu ersehen sind. Durch diesen Kriegs- und Wirtschaftsvertrag erhielten verschiedene Rechte, die die Ukraine im Vergleich mit andren „Republiken" als „selbständige Republik" bezeichneten, durch Zentralisierung von Kriegs-, Wirtschafts-, Handels-, Finanz-, Arbeits- und Postangelegenheiten eine sehr bedeutende Einschränkung.

Die andren nationalen Einheiten erscheinen unter dem Namen von „autonomen Republiken", „autonomen Gebieten" und „Arbeiterkommunen" [1]). Der Unterschied zwischen den „Republiken" und den „Gebieten" soll darin bestehen, daß die „Republiken" ihr eigenes Zentralexekutivkomitee und einen Rat der Volkskommissare besitzen, während die „Gebiete" eine vereinfachte, nach Muster der üblichen Provinzverwaltung „nationale" Organisation haben.

Aber die Freiheiten der autonomen Einheiten sollen sich nur auf Lokalverwaltung, Volksaufklärung, sanitäre Fragen und ähnliches beschränken. Die auswärtige Politik, der Außenhandel, die Verwaltung der Armee, „der Kampf mit der Gegenrevolution" — bleiben die unantastbare Funktion der Zentralregierung in Moskau. Aber auch in Volksernährungsfragen, in Finanz-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Post- und Telegraphangelegenheiten werden die Kommissare der „autonomen Republiken" den Volkskommissaren in Moskau direkt unterstellt.

Kapitel 2 (§ 3) behandelt eine ganze Reihe von Hauptsätzen des kommunistischen Staates und zwar in bezug auf Abschaffung des Privateigentums an Grund und Boden, ferner die Regulierung der Fragen, die die Fabriken, Bergwerke, Eisenbahnen und die übrigen Produktions- und Transportmittel betreffen, die Annullierung der von den früheren Regierungen abgeschlossenen Anleihen, die Nationalisierung der Banken, die Bewaffnung der Arbeiter und die Bildung der roten Arbeiter- und Bauernarmee.

Was die Landsozialisierung betrifft, so sind in dieser Richtung schon in der Periode zwischen dem 30. November und 21. Dezember 1917 mindestens sieben Dekrete ver-

1) Es sollen hier einige solche „autonome" Staaten genannt werden: Republik Bessarabien (Gesetzsammlung 1920, Nr. 45), Tatarrepublik (GS. 1920, Nr. 222—224), Aserbeidjan (GS. 1920, Nr. 426), Kirgisische Republik (GS. 1920, Nr. 76), Dagestan (GS. 1921, Nr. 39), Gorskaja (GS. 1921, Nr. 41). Autonome Gebiete: Gebiet der Tschuwaschen (G. 1920, Nr. 267), vom Kalmückischen (G. 1920, Nr. 435), vom Marischen (GS. 1920, Nr. 436), vom Wotjakichen (GS. 1920, Nr. 437) und vom Wotischen (GS. 1921, Nr. 30) Volke. Arbeiterkommunen: Die Karelische (Dekret vom 7. Juni 1920) und die Arbeiterkommune der Wolga-Deutschen (Gesetz vom Oktober 1918). Im ganzen soll jetzt Sowjetrußland aus 27 autonomen Teilen bestehen.

öffentlicht worden. Ein ausführliches Gesetz über die Landsozialisierung datiert vom 19. Februar 1918, wo es vom allrussischen Zentralexekutivkomitee der Räte der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten proklamiert wurde[1]).

Nach diesen Dekreten ist das ganze Privateigentum an Grund und Boden, samt Inventar, ohne Entschädigung an die früheren Besitzer, abgeschafft worden. Das letztgenannte Dekret stellte das Prinzip auf, daß das Land zur Bewirtschaftung durch landwirtschaftliche Kommunen und Assoziationen, ebenso wie Familien und einzelne Personen, teilweise aber auch zum Gebrauch des Staates für kulturelle Zwecke, dienen soll.

Um den diesem Gesetze zugrundeliegenden Gedanken in die Wirklichkeit umzusetzen, setzt § 21 des Dekrets fest, daß an erster Stelle diejenigen Land zu beanspruchen haben, welche nicht aus persönlichem Interesse, sondern zum allgemeinen Nutzen arbeiten wollen.

Für verschiedene Kategorien der Arbeitswilligen, die sich im eigenen Interesse mit Landwirtschaft befassen wollen, wird nach § 22 eine bestimmte Reihenfolge festgesetzt. Zu allererst soll die landlose und landarme örtliche landwirtschaftliche Bevölkerung und die örtlichen Landarbeiter in gleichen Verhältnissen befriedigt werden.

An zweiter Stelle befindet sich die nach der Veröffentlichung dieses Gesetzes eingewanderte Landbevölkerung. Als letzte Kandidaten auf das Anrecht das Land zur Bearbeitung zu erhalten, erscheinen Leute, die nicht zur Landbevölkerung gehören. Jede Veräußerung oder Vererbung des erhaltenen Rechtes auf Anbau des bestimmten Landesteiles ist als unzulässig erklärt. Jeglicher Gebrauch von Lohnarbeit ist verboten und erwirkt, falls festgestellt, das Aufhören des Rechtes auf weitere Bearbeitung des zugewiesenen Landes.

Den genannten Dekreten folgten später noch eine ganze Reihe neuer, die immer dieselbe Agrarfrage regulieren sollten (z. B. Gesetzsammlung 1919, Nr. 4), die sich auf die Bodenschätze bezogen (Gesetzsammlung 1920, Nr. 36), die die Aenderungen der erfolgten Landeinteilungen normierten usw.

Die tatsächliche Verteilung unter der Landbevölkerung der vom Großgrundbesitz und aus den Kron- und Kirchenländern erhaltenen Landflächen vollzog sich in einer Weise, die mit den theoretischen Konstruktionen der Sowjetgesetzgebung kaum im Einklang steht.

Die Ausführungen darüber gehören aber nicht zu unserem Thema.

Die Enteignung des Privateigentums an Waldflächen — auch ohne Entschädigung an die früheren Besitzer — erfolgte durch das Dekret vom 27. Mai 1918, wonach die Wälder zum Staatseigentum geworden sind.

Die Ausnützung der Wälder sollte den Genossenschaften, Arbeitsvereinen, Kommunen, und auch den Sowjetorganen überlassen werden.

Der Außenhandel mit Holzprodukten wurde (§ 10 des Dekrets) zum Staatsmonopol erklärt.

Was die Frage des Uebergangs der Produktions- und Transportmittel an den Staat betrifft, so stellte die Verfassung als vorläufige Maßregel nur das Prinzip der Arbeiterkontrolle einerseits und andererseits den Aufbau des Obersten Volkswirtschaftsrats als ersten Schritt zur völligen Nationalisierung der Produktions- und Transport-Unternehmen fest (§ 3, Abs. c).

Aber auch dieser Verfassungsparagraph bestätigt nur ein früheres Dekret über die Kontrolle der Arbeiter in den Fabriken vom 16. November 1917.

1) Wir erinnern daran, daß der erste Abschnitt der Sowjetverfassung vom 10. Juli 1918 als „Erklärung der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes" schon im Januar 1918 vom 3. Rätekongreß angenommen war.

Die nach und nach erfolgte Nationalisierung von Fabriken, Bergwerken usw., teilweise nach Kategorien, aber teilweise auch nach einzelnen Unternehmen, wurde durch speziell darauf ausgehende Dekrete eingeführt. Das allgemeine Dekret über die Nationalisierung der Industrieunternehmen erschien als Beschluß des Obersten Volkswirtschaftsrates vom 29. November 1920[1]).

Dieser letzte, durch zwei Dekrete (Gesetzsammlung 1918 Nr. 5 und 58) geschaffen, war als Zentralorgan zur Regulierung des ganzen wirtschaftlichen Lebens vom Sowjetstaate gedacht. Der Vorsitzende dieser Institution ist den Volkskommissaren gleichgestellt worden.

§ 3, Abs. d der Verfassung sanktioniert das kurz vorher proklamierte Dekret vom 28. Januar 1918, durch welches alle innere und äußere Anleihen der früheren Regierungen annulliert wurden.

Der Uebergang aller Banken in das Eigentum des Staates wird in demselben § 3 unter Abs. c wiederholt, nachdem ein entsprechendes Dekret des Zentralexekutivkomitees schon am 14. Dezember 1917 erschienen war.

Zum Schluß bestimmt Abs. f des § 3, daß „zur Sicherung der Gewalt der Werktätigen und um jeder Möglichkeit der Wiederherstellung der Ausbeutermacht vorzubeugen, die Schaffung einer Sozialistischen roten Armee" dekretiert wird. In der Tat, der Armeefrage hat die Sowjetregierung besonderes Interesse gewidmet. Die Ausführungen über die Notwendigkeit, eine ständige Armee zu haben, um den Sowjetstaat gegen die „imperialistischen, habgierigen Länder" verteidigen zu können, werden den meisten Gesetzen, die sich auf die Armee beziehen, in einer deklaratorisch-agitatorischen Form vorausgeschickt.

Zu Anfang, und zwar laut Dekret vom 15. Januar 1918, sollte die „rote Arbeiter- und Bauernarmee" nur aus freiwilligen, aber zuverlässigen Elementen zusammengesetzt werden. Diese Freiwilligkeit des Militärdienstes hat nicht lange gedauert und schon im Dekret vom 29. Mai 1918 ist angekündigt worden, daß der Uebergang zum obligatorischen Dienst in der Armee, deren Zweck der Kampf einerseits um das Brot, andererseits gegen die „frech gewordene innere und äußere Gegenrevolution" ist, sich als dringend erwiesen hat. Das Dekret des Zentralexekutivkomitees vom 22. April 1918 über die allgemeine „obligatorische Pflicht die Kriegskunst zu erlernen" wies darauf hin, daß das „Ziel des Sozialismus die allgemeine Abrüstung, ein ständiger Friede und brüderliches Zusammenarbeiten aller Völker der Erde" sei. Aber solange die übrigen Staaten an ihrer Spitze die „imperialistische Bourgeoisie", die den Sowjetstaat ersticken möchte, beibehalten, ist nach den Worten dieses Dekrets Sowjetrußland genötigt, eine „machtvolle Armee zu schaffen, unter deren Schutz die kommunistischen Aenderungen in den sozialen Verhältnissen des Staates vollzogen werden können". Als Folge dieser Voraussetzungen wird die Fahnenflucht als ein schweres Verbrechen qualifiziert, und die dessen Deliktes Schuldige sollen nach den Dekreten vom 25. Dezember 1918 und vom 3. Juni 1919 „als Feinde und Verräter des werktätigen Volkes" mit den schärfsten Strafen bzw. mit der Todesstrafe belegt werden. Die allgemeine Wehrpflicht ist außerdem im § 19 der Verfassung ausgesprochen.

---

1) Die rigoristischen wirtschaftlichen Maßnahmen der Sowjetregierung haben in der letzten Zeit eine gewisse Evolution auch in bezug auf die Industrieunternehmen und deren Betrieb durchgemacht. Das seit 1921 angekündigte und in einem beschränkten Maße auch realisierte System von Verpachtungen der Unternehmen an Privatpersonen, die veröffentlichten Dekrete über die Bereitschaft der Sowjetregierung Konzessionen an Großbetrieben auch den ausländischen Kapitalisten zu gewähren und ihnen die Unantastbarkeit ihrer einzulegenden Mittel und Vermögens zu garantieren, bilden zusammen mit den Sowjetbestimmungen über den „Freien Handel" die sog. „Neue ökonomische Politik".

Was die innere Organisation der Roten Armee betrifft, so ist an Stelle der bald verschwundenen Soldatenräte und Komitees, die die Armeeverwaltung zur ersten Zeit der Sowjetperiode innehatten, und anstatt des Systems der Wahlen der Kommandobehörden durch die Mannschaften die übliche Verfügungs- und Disziplinarmacht der „roten Kommandeure" eingeführt worden und nur die „politischen Kommissare", die zur politischen Aufsicht noch zu bestehen scheinen, bilden den äußeren Unterschied im Armeeaufbau des bolschewistischen Staates im Vergleich mit den „bürgerlichen" Armeen der übrigen Welt.

Die oberste militärische Macht in Sowjetrußland ist, nach dem Dekret vom 30. September 1918 dem „Revolutionären Kriegsrat" überwiesen, an dessen Spitze der Volkskommissar für Kriegs- und Marineangelegenheiten gestellt wurde.

Allen Sowjetbehörden ist gesetzlich vorgeschrieben, die Anträge dieses Kollegiums vor allen andern zu erledigen.

Die Kapitel 3 und 4 der Verfassung (§§ 4—8) enthalten keine direkten Staatsnormen, sondern hauptsächlich Thesen politisch-agitatorischen Inhaltes, die dem 3. Rätekongreß vorgelegt und später unverändert in der Verfassung aufgenommen waren. Nur im § 8 wird der Satz wiederholt, daß jede Sowjetrepublik, die sich auf russischem Boden gebildet hat, über ihren föderativen Anschluß an Rußland und über die gemeinschaftlichen Grundlagen der Föderation zu beschließen habe.

Der zweite Verfassungsabschnitt, unter dem Titel: „Allgemeine Bestimmungen der Verfassung der R.S.F.S.R.", enthält auch wenig positiv-rechtliches Material.

Nach § 9 soll die Hauptaufgabe der Verfassung darauf gerichtet werden, während der Uebergangsperiode „die Diktatur des städtischen und ländlichen Proletariats und der besitzlosen Bauernschaft" „zwecks vollständiger Unterdrückung der Bourgeoisie usw.", zu errichten. § 13 formuliert die Trennung der Kirche vom Staate und der Schule von der Kirche, ebenso wie die Gewährung der Freiheit in bezug auf jede religiöse und antireligiöse Propaganda. Dieser Paragraph sanktionierte nur das Dekret vom 23. Januar 1918, in dem die Trennung der Kirche vom Staate im vollen Maße ausgesprochen war. Ausführliche Angaben über das Durchführungsverfahren dieses Dekrets wurden als Beschluß des Volkskommissariats für Justiz vom 24. August 1918 veröffentlicht[1]).

Von der Sicherung der Meinungsäußerungen im Sowjetstaate spricht § 14 der Verfassung.

§ 15 sollte die Versammlungsfreiheit für die Werktätigen aufstellen, die sich natürlich nur auf die Arbeiterschaft und die besitzlose Bauernschaft beziehen. Leute, die nur eine ganz flüchtige Ahnung von den wirklichen russischen Sowjet-Verhältnissen haben, werden dem zustimmen müssen, daß es kaum viele andre „Rechte" gibt, die bis jetzt in Sowjetrußland so wenig zur Ausübung gelangen können, wie diejenigen, welche in diesen §§ 14 und 15 weitversprechend proklamiert sind. Am 4. Juni 1922 hat die Sowjetregierung ein charakteristisches Gesetz über die Presse unter dem Namen „Bestimmungen über die Hauptverwaltung der Presse- und Verlagsangelegenheiten" angenommen. Nach diesem Gesetz werden Vorzensur und im Grunde unbegrenzte Befugnisse der Verwaltungsbehörden in bezug aller

---

1) Laut dem Strafgesetzbuche vom Jahre 1922 wird Religionsunterricht an Minderjährige in allen Staats- und Privatschulen mit Zwangsarbeiten bis zu einem Jahr bestraft (§ 121). Zwangsarbeiten bis zu drei Monaten werden im § 124 desselben Strafgesetzbuches für Vollziehung von religiösen Zeremonien in Staatsinstitutionen oder anderen öffentlichen Stellen und Gebäuden, ebenso wie für Aufstellung in solchen Gebäuden von irgendwelchen religiösen Abzeichen vorgesehen.

Bücher und Druckschriften in einem Ausmaße eingeführt, wie es Rußland seit der reaktionären Epoche des Zaren Nikolaus I in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht mehr kannte.

§ 16 stellt den „Arbeitern und ärmsten Bauern jede materielle und sonstige Unterstützung bei ihrer Verbindung und Organisierung" zum Zwecke der Verwirklichung der Vereinsfreiheit in Aussicht.

§ 17 enthält das Prinzip der Gewährung von allseitiger und unentgeltlicher Bildung für die „werktätigen und besitzlosen Bauern". Durch später erfolgte Maßregeln ist im Gebiete des Volkskommissariats für Volksbildung auf Grund des Dekrets über die „einheitliche Arbeitsschule (Gesetz vom 16. Oktober 1918) und einer weiteren langen Reihe von Dekreten eine vollständige Umwälzung des früheren Unterrichtsystems unternommen worden[1]).

Im § 18 wird das allgemeine Prinzip der Arbeitspflicht durch die Stichworte: „Wer nicht schafft, soll nicht essen!" ausgedrückt. Der Gedanke der Arbeitspflicht eines jeden Bürgers, ebenso wie, anderseits, sein Anrecht vom Staate Arbeit zu verlangen, spielt in der Sowjetgesetzgebung eine sehr wichtige prinzipielle Rolle. Dieser Frage wird eine lange Reihe von Bestimmungen gewidmet, unter denen, als Hauptquelle, an erster Stelle der ausführliche „Codex der Gesetze über die Arbeit", der als Dekret des allrussischen Zentralexekutivkomitees veröffentlicht ist (Gesetzsammlung 1918 Nr. 87—88), genannt werden muß. Alle Bürger der R.S.F.S.R., die im Alter zwischen 16 und 50 Jahren stehen und die infolge einer Krankheit ihre Arbeitsfähigkeit nicht für immer verloren haben, unterliegen der Arbeitspflicht. Es sind im Gesetz genaue Angaben über die Arbeitszeit, Feststellung der Löhne, Fürsorgeangelegenheiten, Inspektion, Feiertage und dergleichen vorhanden. Die Sowjetregierung kommt immer wieder zu den Problemen, die sich auf die Arbeit beziehen, zurück. Die allgemeinen Grundsätze der Lohntarife werden im ausführlichen Gesetze vom 17. Juni 1920 behandelt.

Die Zustände, in denen sich der Staat in den letzten Jahren befindet, trugen dazu bei, daß, um den wirtschaftlichen Verhältnissen nachzukommen, die Heranziehung von ganzen Armeen — so die dritte Rote Arbeiter- und Bauernarmee laut Gesetz vom 15. Januar 1920 — mit ihrer militärischen Organisation, unter dem Namen der „revolutionären Arbeitsarmeen", zu verschiedenen Arten der wirtschaftlichen Tätigkeit bestimmt wurde.

§ 20 der Verfassung gewährt den ausländischen Arbeitern und Bauern, die sich in Sowjetrußland aufhalten und „die sich fremder Arbeit nicht bedienen", alle politische Rechte der russischen Bürger.

Die Gleichberechtigung aller Bürger ohne Rücksicht auf nationale oder Rassenzugehörigkeit wird im § 22 festgesetzt. Die Abschaffung der ständischen Vorteile und Titelprivilegien erfolgte noch durch das Dekret vom 10. November 1917, welches die ganze frühere ständische Einteilung der russischen Bevölkerung, zusammen mit den alten Titeln und Ehrenabzeichen, aufgehoben hat[2]).

Der dritte Abschnitt der Verfassung trägt den Titel „Die Struktur der Räteherrschaft". Die Kapitel 6—9 (§§ 24—52) behandeln die Organisation der Zentralgewalt, und die Kapitel 10—12 (§§ 53—63) befassen sich mit der örtlichen Rätegewalt.

Die höchste Gewalt im russischen Sowjetstaate liegt bei dem allrussischen Rätekongreß (§ 24).

Nach § 25 setzt sich der allrussische Rätekongreß aus Vertretern der städtischen Räte,

1) Die Unentgeltlichkeit des Unterrichts ist seit 1921 abgeschafft.

2) Die Abschaffung der Stände, Titel und Orden „in der nächsten Zeit" wurde schon von der Provisorischen Regierung in einer offiziellen Erklärung vom 8. Juli 1917 in Aussicht gestellt.

wobei ein Deputierter auf 25 000 Wähler kommt, und aus Vertretern der Gouvernementskongresse, die einen Deputierten auf je 125 000 Einwohner entsenden, zusammen. Die Verfasser des Gesetzes behaupteten, daß dieser Unterschied, der durch technische Schwierigkeiten die Zahl der Wähler in der Landbevölkerung festzustellen, hervorgerufen ist, ohne wirkliche Bedeutung wäre, da angenommen werden soll, daß eine russische Durchschnittsfamilie aus 5 Mitgliedern bestehe. Von verschiedenen Seiten ist aber darauf hingewiesen worden, daß diese Rechnung nicht stimmt und daß, wenn sie auch richtig wäre, unter 125 000 Einwohnern (= angenommen 25 000 Familien) nicht 25 000, sondern mindestens 50 000 Wähler, in Anbetracht der gleichen Wahlrechte der beiden Ehegatten, a priori festgestellt werden müßten.

Ferner, zum Unterschied von den direkten städtischen Wahlen, werden die Wahlen von der ländlichen Bevölkerung mittelbar, zwei- und sogar dreistufig vollzogen.

Der allrussische Rätekongreß, der nicht weniger als zweimal jährlich tagen soll (§ 26), wählt das allrussische Zentralexekutivkomitee mit einer Mitgliederzahl von höchstens 200 Personen (§ 28), welches in der Zeit zwischen den Kongressen als die höchste Macht der Republik erscheint (§ 30) und dem allrussischen Rätekongreß voll verantwortlich sein soll (§ 29). Die Funktionen des Zentralexekutivkomitees werden zunächst in den §§ 31—32 festgestellt, wobei § 31 den generellen Satz aufstellt, daß es „das höchste gesetzgebende, verfügende und kontrollierende Organ des R.S.F.S.R.“ ist.

Im neunten Kapitel, und zwar im § 49, wird wiederholt, daß der Zuständigkeit des allrussischen Rätekongresses und des allrussischen Zentralexekutivkomitees alle Fragen von allgemein-staatlicher Bedeutung unterstehen“. In den darauf folgenden 17 Absätzen werden die dazu gehörenden Fragen genannt.

Im § 50 heißt es ferner, daß außer den aufgezählten Fragen von diesen Institutionen überhaupt alle Angelegenheiten, die sie selbst zu ihrer Zuständigkeit als gehörig erachten, gelöst werden können.

Ausschließlich zuständig ist die allrussische Räteversammlung bei

a) Festlegung, Ergänzung und Aenderung der Grundelemente der Räteverfassung;

b) Ratifizierung der Friedensverträge (§ 51).

§ 52 fügt bei, daß die Festsetzung und Aenderung der Grenzen, sowie die Veräußerung von Teilen des Gebietes der R.S.F.S.R. oder der ihr zustehenden Rechte, ferner die Festsetzung der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten, Kriegserklärung und Friedensschluß dem Exekutivkomitee nur in dem Fall überlassen wird, wenn die Einberufung des allrussischen Rätekongresses unmöglich ist.

Der Rat der Volkskommissare für die allgemeine Leitung der Staatsangelegenheiten und seine Abteilungen als Volkskommissariate für einzelne Verwaltungszweige werden vom Zentralexekutivkomitee geschaffen.

Der Rat der Volkskommissare, bzw. jeder Volkskommissar in seinem Zweige, haben die allgemeine Leitung der Staatsangelegenheiten.

In seiner Tätigkeit ist der Rat der Volkskommissare dem Zentralexekutivkomitee unterstellt (§§ 39, 40, 41). „Die Mitglieder des Zentralexekutivkomittees arbeiten in den Volkskommissariaten“ (§ 36).

Einem jeden Volkskommissar wird, unter seinem Vorsitz, ein Kollegium beigeordnet (§ 44).

Der Volkskommissar kann über die seinem Volkskommissariate zuständigen Fragen

persönlich beschließen, indem er davon das Kollegium in Kenntnis setzt. Das ganze Kollegium aber, oder jedes seiner Mitglieder im einzelnen, sind befugt, beim Rate der Volkskommissare oder beim Präsidium des Zentralexekutivkomitees gegen die persönlichen Beschlüsse der Kommissare Einspruch zu erheben, ohne dadurch aber den Vollzug des Beschlusses aufzuschieben (§ 45).

Im ganzen werden nach § 43 siebzehn Volkskommissariate gebildet.

Seit dem Inkrafttreten der Verfassung im Jahre 1918 haben einige Volkskommissariate gewisse Aenderungen erfahren, die aber in die Verfassung nicht aufgenommen worden sind.

Zum Beispiel heißt das Volkskommissariat der Staatskontrolle seit dem Dekret des Zentralexekutivkomitees vom 8. Februar 1920 „Arbeiter- und Bauern-Inspektion". In diesem Dekret sind ausführliche Angaben über die Wahlen der Mitglieder der Inspektion und über ihre Funktionen formuliert worden.

Das Volkskommissariat für Handel und Gewerbe wird seit dem Dekret vom 11. Juni 1920 als „Volkskommissariat für Außenhandel" bezeichnet. Die ausschließlichen Rechte dieses Volkskommissariats in bezug auf Handelsbeziehungen mit dem Auslande sind mehrfach bestätigt worden. (Dekret vom 11. Mai 1920, wo das Amt schon als Volkskommissariat für Außenhandel genannt wird — also ein Monat bevor das entsprechende Grunddekret erschien, Dekrete vom 17. Februar und 17. März 1921 und noch weitere.)

Außer den genannten Sowjet-Hauptorganen, sind noch andre oberste Organisationen vorhanden, deren Wichtigkeit in der Verwaltung bedeutend ist. Wir möchten hier den „Arbeits- und Defensivrat" erwähnen, der durch den VIII. Rätekongreß gebildet wurde. An seine Spitze ist der Vorsitzende des Rates der Volkskommissare gesetzt, und zu seinen Mitgliedern sind die Volkskommissare für Kriegs-, Wirtschafts-, Arbeits-, Verkehrs-, Landwirtschafts-, Volksernährungs-Angelegenheiten und der Arbeits- und Bauerninspektionen, ebenso wie ein Vertreter des Zentralrates der gewerkschaftlichen Verbände berufen worden.

Diese Organisation, deren Beschlüsse für alle Amtsstellen verbindlich sind, hat für die „Verteidigung des Landes und für den wirtschaftlichen Bau" zu sorgen.

Die örtliche Rätegewalt wird in den §§ 53--63 der Verfassung behandelt.

Noch § 57 sollen die Deputiertenräte gebildet werden:

a) in den Städten: nach der Norm: je ein Deputierter auf 1000 Einwohner, jedoch nicht weniger als 50 und nicht mehr als 1000 Deputierte.

b) In den Landgemeinden: nach der Norm — je ein Deputierter auf 100 Einwohner, jedoch nicht weniger als 3 und nicht mehr als 50 Deputierte für die Gemeinde.

Die Amtsdauer der Deputierten soll 3 Monate dauern.

In der Wirklichkeit wird diese letzte Vorschrift ebensowenig wie die andren erfüllt.

Die Anmerkung zum § 57 sieht die Möglichkeit von direkter Verwaltung der Landgemeinden durch allgemeine Versammlungen aller Bürger in den Oertlichkeiten, wo es als erfüllbar angesehen werden sollte, vor.

Zur Vollendung der laufenden Arbeiten wird nach § 58 ein örtliches Vollzugsorgan, das Exekutivkomitee heißt, gebildet.

Nicht seltener als zweimal jährlich in jedem Gebiet, als jede drei Monate in den Gouvernements und Kreisen und als einmal im Monat in dem Dorfbezirk sollen Rätekongresse einberufen werden (§ 54).

Die Rätekongresse der Gebiete bestehen aus Vertretern der städtischen Räte und der Kreiskongresse, die Kongresse der Gouvernements aus Vertretern der städtischen Räte und

der Bezirksräte, die Kreiskongresse aus Vertretern der Bezirksräte und endlich die Bezirkskongresse aus Deputierten der Dorfräte (§ 53).

Jeder Rätekongreß hat sein Exekutivkomitee (§ 55). In den Grenzen seiner Zuständigkeit soll der Rätekongreß bzw. sein Exekutivkomitee, die höchste Gewalt im Bereiche des betreffenden Territoriums haben (§ 56).

Die erwähnten Organe bilden die örtliche Macht des Sowjetstaates (§ 60). Alle ihre Aufgaben werden durch entsprechende „Abteilungen" der örtlichen Exekutivkomitees erfüllt (§ 63).

Der siebente allrussische Rätekongreß hat unter dem Namen „Ueber den Sowjetbau" (Gesetzsammlung 1919, Nr. 64) ausführliche Regeln über die Räte, ihre Kongresse, Exekutivkomitees, ebenso wie der achte allrussische Rätekongreß über die Beziehungen zwischen den Zentral- und örtlichen Organen erlassen.

Unter den von den Räteorganen festgesetzten zahllosen Normen über die Organisationsfragen des Sowjetstaates möchten wir noch die Bestimmungen des Zentralexekutivkomitees vom 15. Februar 1920 über die Dorfräte und vom 27. März 1920 über die Bezirksexekutivkomitees erwähnen.

Das Wahlrecht wird in dem 4. Abschnitt der Verfassung behandelt. Zunächst wird im § 64 angegeben wer das aktive und passive Wahlrecht besitzt. Hierher gehören diejenigen Staatsangehörigen der russischen Sowjetrepublik beider Geschlechter, die das 18. Jahr erreicht haben, und die a) ihren Lebensunterhalt durch produktive und sozialnützliche Arbeit erlangen, ebenso wie Personen, die hauswirtschaftliche Tätigkeit ausüben und ersteren die Möglichkeit produktiver Arbeit schaffen, b) die Soldaten der roten Armee und der Flotte, ferner auch diejenigen, die dieser Kategorie angehören, aber ihre Arbeitsfähigkeit verloren haben. Da nach Ansicht der Verfassung das für die Wahlberechtigung auf 18 Jahre festgesetzte Alter in gewissen Fällen als ein zu hohes erscheinen könnte, bestimmt die Anmerkung 1 zum § 64, daß das Normalalter durch die Ortsräte mit Einverständnis der Zentralgewalt herabgesetzt werden kann. Wie weit diese Herabsetzung greifen kann, wird in der Verfassung nicht gesagt. Das Wahlrecht haben auch die in Rußland sich befindenden Ausländer, welche zur Arbeiterklasse oder Bauernschaft gehören und sich fremder Arbeit nicht bedienen.

Nach § 65 haben weder das passive noch das aktive Wahlrecht, abgesehen von Geisteskranken und strafrechtlich Verurteilten, die Personen, „die sich der Lohnarbeit zwecks Gewinnerzielung bedienen", „die von arbeitslosem Einkommen, wie Kapitalzinsen usw. leben", die als private Handelsleute, Mönche und geistliche Diener tätig sind und endlich die Angestellten der früheren Polizei, sowie die Mitglieder des früher in Rußland regierenden Hauses.

Das Wahlverfahren wird durch die örtlichen Räte, der Instruktion des allrussischen Zentralexekutivkomitees entsprechend, bestimmt (§ 70). Die geheime Wahl ist der Sowjetverfassung fremd.

§ 78 gestattet den Wählern zu jeder Zeit ihren Deputierten abzuberufen und neue Wahlen vorzunehmen.

Der 5. Abschnitt der Verfassung (§§ 79—88), trägt den Titel „Budgetrecht" und behandelt technische Fragen der Staatseinnahmen und Abgaben. Im § 79 werden allgemeine Richtlinien der Finanzpolitik des Sowjetsstaates formuliert und zwar mit den Worten, daß ihr Grundziel in der Förderung „der Expropriierung der Bourgeoisie und der Vorbereitung der allgemeinen Gleichheit der Bürger der Republik auf dem Gebiete der Produktion und der Güterverteilung" besteht.

Um diesem Zwecke entgegenzukommen, sollen alle notwendigen Mittel gebraucht werden, „ohne vor dem Eingreifen in das private Eigentumsrecht zurückzuscheuen".

Mit dem Gesagten wäre eigentlich das Charakteristische der Sowjetverfassung erschöpft.

In Anbetracht des eben geschilderten Sowjetstaatssystems sind kurze Erläuterungen zur Beleuchtung der tatsächlichen Verhältnisse nötig. Nach der geschriebenen Verfassung müßte eigentlich ein sehr bedeutender Teil der Bürger wenn auch unter einem sehr großen Druck — in Anbetracht der offenen Stimmabgabe — von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen können. In Wirklichkeit aber werden die Wahllisten ganz willkürlich von der kommunistischen Partei aufgestellt und es traut sich kaum jemand dagegen Einspruch zu erheben. Die wirkliche Staatsmacht in Sowjetrußland besitzt die kommunistische Partei — der rote Adel —, deren Zentralkomitee seine direkte Anweisungen an die örtliche Parteiorganisationen in allen Fragen von Bedeutung gibt. Wir wollen uns in dieser Hinsicht nur auf die Erklärung Lenins selbst beziehen, der sich folgenderweise in einer seiner Schriften vom Jahre 1920 äußerte: „Keine einzige wichtige politische oder Organisationsfrage wird durch irgendwelches Staatsamt unserer Republik ohne lenkende Angaben unserer Partei gelöst." Und an andrer Stelle sagt Lenin, daß durch die Räte die kommunistische Partei ihre Tätigkeit durchsetzt und daß „hinter den Räten, als demokratischen Veranstaltungen, die aufmerksamste Ueberwachung aufgestellt ist".

Wir möchten zur Informierung noch hinzufügen, daß nach offiziellen Quellen, die gesamte Zahl der Mitglieder der kommunistischen Partei in Rußland sich zirka auf eine halbe Million beläuft.

Von der Organisation der Rechtspflege wird in der Sowjetverfassung gar nicht gesprochen. Diese Seite des staatlichen Lebens ist durch eine Reihe von Dekreten geregelt.

Die ersten Dekrete, noch aus dem Ende des Jahres 1917 (das allererste ist vom 24. XI. 1917) und Anfang 1918, die an Stelle der völlig abgeschafften früheren Gerichtsorganisation, ebenso wie der Rechtsanwaltschaft, neue Volksgerichte und Tribunale bildeten, wurden durch spätere Dekrete weiter umgeändert.

Das geltende Gesetz über das „einzige Volksgericht" ist am 21. Oktober 1920 dekretiert worden. Grundsätzlich ist dieses Gericht für alle Straf- und Zivilangelegenheiten zuständig. Je nach Wichtigkeit der Fälle, entscheidet der Volksrichter allein oder in Gemeinschaft mit zwei oder sechs Volksbeisitzer.

Um Richter zu werden, sind folgende Eigenschaften notwendig:

1. Aktive und passive Wahlfähigkeit in den Arbeiterräten.
2. Politische Tätigkeitserfahrung in proletarischen Organisationen, in der Partei usw.
3. Theoretische und praktische Ausbildung.

Der Richter muß in jedem Fall der ersten Bedingung und mindestens einer der zwei letzteren entsprechen (§ 12).

Die Kandidaten sollen von den Deputiertenräten gewählt und von den Gouvernementexekutivkomitees bestätigt werden (§ 14).

Die Richter können zu jeder Zeit von den Deputiertenräten abberufen werden. Dieses Abberufen benötigt noch der Bestätigung seitens des Gouvernementsexekutivkomitees (§ 15).

Gegen die Entscheidungen der Volksgerichte gibt es nur ein Revisionsverfahren vor dem Rat der Volksrichter. Die Revisionbeschwerde kann auch durch die örtliche Exekutivkomitees gestellt werden. Die Urteile können durch den Rat der Volksrichter auf Grund formaler Fehler, ebenso wie „wegen offenbarer Ungerechtigkeit" aufgehoben werden (§ 91).

Die Gerichte haben die Sowjetdekrete anzuwenden; bei deren Mangelhaftigkeit sollen die Lücken durch „sozialistische Rechtsüberzeugung" der Richter selbst vervollständigt werden.

Es wird den Richtern ausdrücklich verboten, in ihren Urteilen sich auf die Gesetze der „niedergeworfenen Regierungen" zu beziehen (§ 22).

Nach dem Gesetze über die Volksgerichte, sollen alle wahlberechtigten „Werktätige" auf die Listen der Beisitzer kommen. Aber die Instruktion vom 6. November 1920[1]), unterschrieben vom Volkskommissar für Justiz, gibt den örtlichen Behörden bestimmte Anweisungen, in welcher Weise diese Listen aufgestellt werden sollen. In erster Linie sollen die „fortgeschrittensten" Elemente herangezogen werden. Ferner, für die Angelegenheiten, die in „besonderer Tagung" zu entscheiden sind, müssen die „bewußtesten und politisch vorbereitetsten" Kandidaten fungieren, wobei die Instruktion offen darauf hinweist, daß die Angaben des örtlichen Komitees der kommunistischen Partei zu gebrauchen sind. Nach all dem ist das örtliche Exekutivkomittee immer noch berechtigt, diejenigen Personen aus den Listen zu streichen, die nach seiner Ansicht „den Makel der gegenrevolutionären Tätigkeit an sich tragen".

Die Staatsankläger erscheinen nur in wichtigeren Fällen. Wenn der Vertreter der Anklage (aus dem „Kollegium der Ankläger") zugelassen ist, muß auch ein Verteidiger aus dem „Kollegium der Rechtsvertreter" (die Rechtsanwaltschaft ist zur selben Zeit mit den früheren Gerichten abgeschafft[2]) am Prozesse teilzunehmen berechtigt sein.

Als eine andre Art der Gerichte erscheinen die „Revolutionären Tribunale". Eines der letzten Dekrete, die über diese Gerichtsform sprechen (18. März 1920), bestimmt, daß sie für gegenrevolutionäre Handlungen, bedeutenderes Spekulantentum, größere Amtsverbrechen, Bestechung, Fahnenflucht und offensichtliche Diskreditierung der Staatsmacht durch Sowjetangestellte zuständig sind. Die Revolutionstribunale dürfen auch für alle andren Angelegenheiten sich als zuständig erklären, wenn sie in den gegebenen Handlungen „Zeichen der Gefahr für den Sowjetstaat oder für seine Anordnungen konstatieren" (§ 2).

Die revolutionären Tribunale, die aus drei Richtern bestehen, sollen durch die örtlichen Räte und Exekutivkomitees gewählt werden, wobei ein Richter zu dem Kollegium der „außerordentlichen Kommission" gehören muß. Die Amtsdauer ist auf drei Monate bestimmt. Die Richter können aber auch vorher durch die Organe, die sie gewählt haben, abberufen werden (§ 7).

Die Zulassung des Anklägers und des Verteidigers hängt vollständig vom Tribunal ab. Die Verhandlungen sind öffentlich. Gegen die Urteile können nur Revisionsanträge gestellt werden, wobei gegen zu milde Urteile oder gar Freisprüche jeder Staatsbürger Einspruch zu erheben berechtigt ist (§ 27).

Als Revisionsinstanz besteht das Kassationstribunal beim allrussischen Zentralexekutivkomitee. Die Revisionsgründe sind ungefähr dieselben, wie bei den Volksgerichten. Falls, nach Ansicht des Kassationstribunals, die Strafe „offensichtlich der Tat der Verurteilten nicht entspricht", kann es die Strafe abändern, ohne die Angelegenheit zur abermaligen Aburteilung der ersten Instanz zurückzuschicken (§ 35).

Außer diesen „Revolutionären Tribunalen", gibt es noch „Revolutionäre Kriegstribunale"

1) Gesetzsammlung 1920 Nr. 100.

2) Durch die Bestimmung des Zentralexekutivkomitees vom 26. Mai 1922 soll die Rechtsanwaltschaft wieder eingeführt werden. Die neu organisierte Staatsanwaltschaft sollte auch zum 1. August d. J. ins Leben gerufen werden (Bestimmung des Zentralexekutivkomitees vom 28. Mai 1922).

Gesetzsammlung 1920, Nr. 54) und „Revolutionäre Eisenbahnkriegstribunale“ (18. März 1920). Die Kriegstribunale sollen, außer mit speziellen Kriegsdelikten, sich mit denselben strafbaren Handlungen, wie die ordentlichen Tribunale, nur in bezug auf Armeeangehörige befassen. Die „Eisenbahntribunale“, beziehen sich hauptsächlich auf Eisenbahnbeamte und auf Delikte, die, weil sie im Gebiete der Eisenbahnlinien vollzogen sind, als gefährdend für den Verkehrsbetrieb angesehen werden. Ihre Urteile unterscheiden sich von den übrigen dadurch, daß es ihnen gegenüber überhaupt keine Rechtsmittel gibt.

Der Sowjetstaat kennt noch eine besondere Gerichtsinstitution unter dem Namen des „Obersten Revolutionären Tribunals“, dessen Aburteilungen nur diejenigen Angelegenheiten unterliegen, die durch das Präsidium des Zentralexekutivkomitees, durch das Volkskommissariat für Justiz oder durch den Vorsitzenden der allrussischen außerordentlichen Kommission ihm zugewiesen werden.

Die Mitglieder dieses Tribunals sind durch das Präsidium des Zentralexekutivkomitees zu wählen.

Die Bestimmungen über alle genannte Institutionen (Volksgerichte und die verschiedenen Tribunale) stellen ausdrücklich fest, daß sie in bezug auf die von ihnen aufzuerlegenden Strafen vollständig frei und uneingeschränkt sind [1]).

§ 24 des Gesetzes über die revolutionären Tribunale und § 27 der Bestimmungen über die Kriegstribunale drückt sich so aus: „Das Tribunal fällt seine Urteile ausschließlich auf Grund seiner Schätzung der Tatumstände und den Interessen der proletarischen Revolution entsprechend.“

Im Text des Gesetzes über die Kriegstribunale heißt es noch anders: „Das Kriegstribunal besitzt die unbegrenzte Macht bei Feststellung der Repressionsart.“

Eine oberste Gerichtskontrolle über alle Gerichtsinstitutionen sollte durch das Dekret vom 10. März 1921, welches als Vollziehung der Bestimmungen über das Volksgericht gedacht ist, eingeführt werden.

Dadurch ist das Volkskommissariat für Justiz bevollmächtigt worden, eine allgemeine Aufsicht über alle Gerichtsorgane auszuüben, ihnen Rechtsanweisungen über die geltenden Gesetze zu geben, gerichtliche Urteile, die auch rechtskräftig geworden sind, aufzuheben und über die Frage der Wiederaufnahme der Gerichtsfälle in Anbetracht vom neuen Tatsachenmaterial zu entscheiden [2]).

Alle diese Fragen zu lösen, ist das Volkskommissariat für Justiz entweder aus eigener Initiative, oder auf Anregung von Behörden, oder auf Antrag von Privatpersonen, die ihn durch die Gouvernementsjustizabteilung stellen können, berechtigt.

Das Urteil kann aus folgenden Gründen als nichtig erklärt werden: a) offensichtliche Verletzung oder Nichtanwendung von Bestimmungen der geltenden Gesetzgebung. b) Entscheidung der Gerichte über Fragen, für die die Gerichte überhaupt nicht zuständig sind. c) Offensichtliches Widersprechen des Urteils oder der Entscheidung gegen die leitenden Grundprinzipien der Sowjetgesetzgebung und die allgemeine Politik der Arbeiter und Bauernregierung.

Gesetzliche Fristen, im Laufe derer eine solche Aufhebung der Urteile stattfinden darf, sind überhaupt nicht festgesetzt.

---

1) Siehe meinen Aufsatz „Das Strafrecht in Sowjetrußland“, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd. 43, 1922, S. 199 ff.

2) Es wird von den Ideologen des Sowjetstaates immer ausdrücklich betont, daß sie das „bürgerliche“ Prinzip der Dreiteilung der Staatsgewalt grundsätzlich zurückweisen.

Falls das Urteil vom Volkskommissariat für Justiz aufgehoben wird, soll die Angelegenheit zur neuen Aburteilung dem entsprechenden Organ überwiesen werden[1]). —

Alle geschilderten öffentlichen Gerichtsinstitutionen spielten bis zuletzt wenigstens eine ganz untergeordnete Rolle im Vergleich mit den „Außerordentlichen Kommissionen" (die unter dem Namen „Tsche-ka" weit berüchtigt sind) wenn es sich um Verbrecher handelte, die der Sowjetstaat als mehr oder weniger bedeutend auffaßte.

Diese Institution der außerordentlichen Kommissionen, die schon in den ersten Tagen der Entstehung des Sowjetstaates geschaffen war, blieb bis jetzt die ausschlaggebende Trägerin der Sowjetjustiz. „Gegenrevolution", Spekulantentum, „Sabotage", Amtsvergehen, Kokainverkauf, Banditentum und verschiedene andere Delikte sind ausdrücklich in mehrfachen Dekreten der Kompetenz dieser Kommissionen zugewiesen worden. Wenn man aber im Auge behält, daß die Untersuchungen in den Angelegenheiten, die durch die revolutionären Tribunale abzuurteilen waren, von den Agenten der außerordentlichen Kommissionen vollzogen wurden und daß die Ueberweisung der Strafsachen an die Tribunale hauptsächlich in den Händen derselben Kommissionen sich befand, ist nicht schwer einzusehen, wie weit der Bereich der Zuständigkeit dieser Kommissionen griff.

Die allrussische außerordentliche Kommission ist ein Organ, welches dem Gesetz nach, direkt dem Rat der Volkskommissare, von dem auch seine Mitglieder ernannt werden, unterstellt war.

Die außerordentlichen Kommissionen in der Provinz wurden durch die örtlichen Räte oder ihre Exekutivkomitees bestellt, aber die Ernennungen ihrer Vorsitzenden bedurften der Bestätigung der allrussischen außerordentlichen Kommission, der die sämtlichen Kommissionen in der Provinz unterstellt waren.

Die außerordentlichen Kommissionen hatten ihre eigenen bewaffneten Truppen, die unter Kontrolle des „Revolutionären Kriegsrates" der Sowjetrepublik stehen sollten.

Im Jahre 1919 ist in diesen Kommissionen noch eine sogenannte „besondere Abteilung" geschaffen worden, die die Aufträge des „Revolutionären Kriegsrates" zu erfüllen hatten. Die Hauptaufgabe der „besonderen Abteilungen" war die Bekämpfung der Gegenrevolution und der Spionage in der Armee und in der Marine, auf der Front ebenso wie im Hinterland.

Die prozessuale Erledigung der Angelegenheiten in diesen Kommissionen bestand üblicherweise darin, daß die Untersuchungsbeamten die Ergebnisse ihrer Feststellungen dem Präsidium der Kommission berichteten. Das Verhör des Angeklagten war weder für den untersuchenden Agenten, noch für das Präsidium notwendig. Von irgendwelcher Aussprache, noch weniger von Vertretung durch irgendeinen Verteidiger, war überhaupt keine Rede.

Die Erschießung — gewöhnlich anonym als „Höchstes Strafmaß" genannt — blieb als vorwiegendes „Strafmaß" der außerordentlichen Kommissionen, derer Urteile im geheimen gefällt und, falls auf Tod erkannt wurde, im geheimen vollzogen wurden.

Obwohl die Fragen, die sich auf materielles Strafrecht in Sowjetrußland beziehen, hier nicht zu behandeln sind, sollen einige Worte über die Todesstrafe doch gesagt werden.

Die Todesstrafe, die von der Provisorischen Regierung für bestimmte Kriegsdelikte

---

1) Durch das neue Strafprozeßgesetz vom 24. Juni 1922 (Gesetzsammlung 1922, Nr. 20 bis 21) wird auch eine ganze Reihe von Aenderungen in bezug auf die geschilderte Gerichtsorganisation eingeführt.

Leider ist das Gesetz vom Verfasser dieser Arbeit erst dann ermittelt worden, als die Arbeit schon im Drucke war; infolgedessen können hier diese neuen Reformen nicht dargestellt werden.

wieder eingeführt war, ist de jure schon am 28. Dezember 1917 von der Sowjetregierung vollständig abgeschafft worden. Trotzdem die „leitenden Prinzipien für das Strafrecht" (Dezember 1919) ebenso wie die Bestimmungen über die „Revolutionären Tribunale" und andre Gesetze von der Todesstrafe als gewöhnlicher Strafe sprechen, wiederholte mehrfach die Sowjetregierung (z. B. im Dekret des Rates der Volkskommissare vom 17. Januar 1920, bestätigt durch das Dekret vom Allrussischen Zentralexekutivkomitee vom 2. Februar 1920), daß die Todesstrafe in Sowjetrußland abgeschafft sei [1]).

Was den tatsächlichen Zustand betrifft, so ist die wirkliche Tätigkeit der verschiedenen gerichtlichen und Verwaltungsorgane des Sowjetstaates in dieser Richtung genug bekannt und es ist kaum nötig an dieser Stelle weitere Angaben darüber mitzuteilen.

Die außerordentlichen Kommissionen sollen nach der Bestimmung des allrussischen Zentralexekutivkomitees vom 6. Februar 1922, in der das Exekutivkomitee auf die Bestimmung des IX. allrussischen Rätekongresses bezug nahm, abgeschafft worden sein.

Anstatt ihrer wird eine „Politische Verwaltung" unter dem Vorsitz des Volkskommissars für Innere Angelegenheiten gebildet. In der Provinz soll diese „Politische Verwaltung" als spezielle Abteilung des örtlichen Exekutivkomitees erscheinen.

Die Zwecke des neuen Organs werden folgenderweise beschrieben: 1. Bekämpfung der offenen gegenrevolutionären Handlungen, unter ihnen auch des Banditentums, 2. Abwehr der Spionage, 3. Schutz der Verkehrsmittel, 4. Politischer Schutz der Staatsgrenzen, 5. Bekämpfung der Konterbande und des unbefugten Uebertritts der Staatsgrenzen. 6. Erledigung von speziellen Aufträgen des Präsidiums des Zentralexekutivkomitees oder des Rates der Volkskommissare, die auf den Schutz der „revolutionären Ordnung" gerichtet sind.

Der „Politischen Verwaltung", die auch spezielle Truppen besitzt, ist zuallererst das Recht der Festnahme Personen gegenüber, die der genannten Handlungen als verdächtig erscheinen, zugewiesen worden, wobei der Unterschied gemacht wird, ob der Betreffende auf frischer Tat ertappt wird oder nicht. Im ersten Fall kann die Festnahme durch die Agenten der „Verwaltung" selbständig vollzogen werden und muß nur im Laufe von 48 Stunden vom Vorsitzenden der örtlichen Abteilung der „Verwaltung" bestätigt werden. Sonst sollen die Durchsuchungen und die Festnahmen nur auf Grund schriftlicher Bestimmungen des Vorsitzenden der örtlichen „Politischen Verwaltung" erfolgen.

Die Zustellung der Anklage ist in der Frist von 2 Wochen vorgeschrieben. Nach zwei Monaten soll entweder Freilassung oder Uebertragung der Angelegenheit an das Gericht oder weitere Fortsetzung der Haft — das letztere mit Genehmigung des Präsidiums des Zentralexekutivkomitees — erfolgen.

Alle Handlungen gegen die Sowjetordnung oder die Gesetze der russischen Sowjetrepublik sollen nur auf gerichtlichem Wege durch die revolutionären Tribunale und die Volksgerichte erledigt werden.

Folglich ist das Recht, Urteile zu fällen, dem neuen Ersatz der außerordentlichen Kommission de jure nicht gegeben.

Die allgemeine Kontrolle über die Durchführung der Bestimmungen, die sich auf die „Politische Verwaltung" beziehen, ist dem Volkskommissar für Justiz zugewiesen.

Zum Schluß dieser kurzen Darstellung der Geschichte der wichtigsten öffentlichrechtlichen Normen Rußlands in den letzten fünf Jahren geben wir noch als Anhang den Text der geltenden Sowjetverfassung wieder.

1) In dem neuen Strafgesetzbuche, welches am 1. Juni 1922 eingeführt wurde, wird die Todesstrafe von 170 Paragraphen des Besonderen Teiles in über 40 Paragraphen gebraucht.

# Anhang:

## Verfassung (Grundgesetz) der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

Angenommen von dem Fünften Allrussischen Rätekongreß am 10. Juli 1918.

Die von dem 3. Allrussischen Rätekongreß im Januar 1918 angenommene Erklärung der Rechte des werktägigen und ausgebeuteten Volkes bildet zusammen mit der vom 5. Kongreß angenommenen Verfassung der Räterepublik das einzige Grundgesetz der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

Dieses Grundgesetz tritt mit dem Augenblick seiner Veröffentlichung in endgültiger Form in den Mitteilungen des Z. E. K. in Kraft. Es muß durch alle Ortsorgane der Rätemacht veröffentlicht und in allen Rätebehörden an sichtbarer Stelle ausgestellt werden.

Der 5. Kongreß beauftragt das Kommissariat für Volksbildung, in allen Schulen und Bildungsanstalten der Russischen Republik das Studium der Grundbestimmungen der gegenwärtigen Verfassung, sowie ihre Erläuterung und Auslegung einzuführen.

### Erster Abschnitt.

### Erklärung der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes.

#### Erstes Kapitel.

1. Rußland wird als Republik der Räte der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten proklamiert. Alle Zentral- und Ortsgewalt steht diesen Räten zu.

2. Die Russische Räterepublik wird auf der Grundlage eines freien Bündnisses freier Völker, als Föderation nationaler Räterepubliken gegründet.

#### Zweites Kapitel.

3. Im Bestreben, jede Ausbeutung des Menschen durch den Menschen, jede Klassenteilung der Gesellschaft abzuschaffen, die Ausbeuter erbarmungslos zu unterdrücken, eine sozialistische Organisation der Gesellschaft und den Sieg des Sozialismus in allen Ländern zu befestigen, beschließt der 3. Allrussische Kongreß der Räte der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten weiter:

a) Zur Verwirklichung der Landsozialisierung wird das Privateigentum an Grund und Boden aufgehoben und der gesamte Landfonds zum Volkseigentum erklärt und den Werktätigen auf Grundlage ausgleichender Landbenutzung ohne Entschädigung übergeben.

b) Alle Wälder, Bodenschätze und Gewässer von allgemein-staatlicher Bedeutung, sowie das gesamte lebende und tote Inventar, Mustergüter und landwirtschaftliche Unternehmungen werden als Nationaleigentum erklärt.

c) Als erster Schritt zum völligen Uebergang der Fabriken, Werke, Bergwerke, Eisenbahnen und der übrigen Produktions- und Transportmittel ins Eigentum der Räterepublik der Arbeiter und Bauern wird das Rätegesetz über die Arbeiterkontrolle und den Obersten Volkswirtschaftsrat zur Sicherung der Herrschaft der Werktätigen über die Ausbeuter bestätigt.

d) Als ersten Vorstoß gegen das Internationale Bank- und Finanzkapital betrachtet der 3. Rätekongreß das Rätegesetz über die Annullierung der von den Regierungen des Zaren, der Gutsbesitzer und Bourgeoisie abgeschlossenen Anleihen und drückt die zuversichtliche Hoffnung aus, daß die Rätemacht diesen Weg bis zum völligen Sieg des internationalen Arbeiteraufstands gegen das Joch des Kapitalismus gehen wird.

e) Als eine der Bedingungen der Befreiung der Werktätigen vom Joch des Kapitals wird der Uebergang aller Banken ins Eigentum des Staates der Arbeiter und Bauern bestätigt.

f) Zur Sicherung der gesamten Gewalt der Werktätigen und um jeder Möglichkeit der Wiederherstellung der Ausbeutermacht vorzubeugen, wird die Bewaffnung der Werktätigen, die Schaffung einer Sozialistischen roten Armee der Arbeiter und Bauern sowie die völlige Entwaffnung der besitzenden Klasse dekretiert.

#### Drittes Kapitel.

4. Mit dem Ausdruck unbeugsamer Entschlossenheit, die Menschheit aus den Krallen des Finanzkapitals und des Imperialismus zu befreien, die im gegenwärtigen verbrecherischsten aller Kriege die Erde mit Blut überschwemmt haben, schließt sich der 3. Allrussische Rätekongreß der von der Rätegewalt durchgeführten Politik der Abschaffung aller Geheimverträge, der Organisierung einer Verbrüderung der Arbeiter und Bauern der jetzt miteinander kriegführenden Heere im weitesten Ausmaße, und der unbedingten Erreichung eines demokratischen Friedens ohne Annexionen und Kontributionen auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung der Völker voll-auf an.

5. Zum gleichen Zweck besteht der 3. Allrussische Rätekongreß auf dem vollständigen Bruch mit der barbarischen Politik der bürgerlichen Zivilisation, die den Wohlstand der Ausbeuter in wenigen auserwählten Völkern auf der Unterjochung von Hunderten von Millionen der werktätigen Bevölkerung in Asien, den Kolonien überhaupt und in kleinen Ländern aufgebaut hat.

6. Der 3. Allrussische Rätekongreß begrüßt die Politik des Rates der Volkskommissare, der die volle Unabhängigkeit Finnlands proklamiert, mit der Zurückziehung der Truppen aus Persien begonnen und die Freiheit der Selbstbestimmung Armeniens erklärt hat.

Viertes Kapitel.

7. Der Allrussische Rätekongreß der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten ist der Ansicht, daß es heute, im Augenblick des entscheidenden Kampfes des Proletariats gegen seine Ausbeuter, für diese in keinem Organe der Regierung Raum geben kann. Die Macht muß ganz und ausschließlich den werktätigen Massen und ihren bevollmächtigten Vertretern — den Räten der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten — gehören.

8. In dem Bestreben, ein wirklich freies und freiwilliges und dadurch um so festeres Bündnis der werktätigen Klassen aller Völker Rußlands zu schaffen, beschränkt sich gleichzeitig der 3. Rätekongreß darauf, die Grundelemente der Föderation der Räterepubliken Rußlands festzusetzen und überläßt es den Arbeitern und Bauern jedes Volkes, in ihrem eigenen bevollmächtigten Rätekongreß selbständig sich zu entscheiden, ob und auf welcher Grundlage sie an der föderativen Regierung und an den übrigen föderativen Räteeinrichtungen teilnehmen wollen.

## Zweiter Abschnitt.

### Allgemeine Bestimmungen der Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

Fünftes Kapitel.

9. Die Grundaufgabe der auf die gegenwärtige Uebergangszeit berechneten Verfassung der R. S. F. S. R. besteht in der Errichtung der Diktatur des städtischen und ländlichen Proletariats und der besitzlosen Bauernschaft in Form einer machtvollen Allrussischen Rätemacht zwecks vollständiger Unterdrückung der Bourgeoisie, Beseitigung der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen und der Aufrichtung des Sozialismus, der weder eine Klasseneinteilung, noch eine Staatsgewalt kennen wird.

10. Die Russische Republik ist eine freie sozialistische Gesellschaft aller Werktätigen in Rußland. Die ganze Macht im Bereiche der R.S.F.S.R. steht der gesamten in den städtischen und ländlichen Räten zusammengefaßten Arbeiterbevölkerung des Landes zu.

11. Die Räte von Gebieten, die sich durch besondere und nationale Zusammensetzung kennzeichnen, können sich zu autonomen Gebietsverbänden zusammenschließen, an deren Spitze, wie überhaupt an der Spitze aller sich bildenden Gebietsräteverbände, die Gebietsrätekongresse und deren Vollzugsorgane stehen.

Diese autonomen Gebietsverbände treten auf der Grundlage der Föderation in die Russische Föderative Räterepublik ein.

12. Die oberste Gewalt in der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik gehört dem Allrussischen Rätekongreß, und in der Zeit zwischen den Tagungen desselben dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee.

13. Um den Werktätigen wirkliche Gewissensfreiheit zu gewährleisten, wird die Kirche vom Staate und die Schule von der Kirche getrennt und die Freiheit der religiösen und der antireligiösen Propaganda allen Bürgern gewährt.

14. Um den Werktätigen wirkliche Freiheit ihrer Meinungsäußerung zu sichern, beseitigt die R.S.F.S.R. die Abhängigkeit der Presse vom Kapital und übergibt der Arbeiterklasse und der besitzlosen Bauernschaft alle technischen und materiellen Mittel zur Herausgabe von Zeitungen, Broschüren, Büchern und aller anderen Druckerzeugnisse und gewährleistet deren freie Verbreitung im ganzen Lande.

15. Um den Werktätigen wirkliche Versammlungsfreiheit zu sichern, stellt die R. S. F. S. R., in Anerkennung des Rechts der Bürger der Räterepublik auf freie Veranstaltung von Versammlungen, Meetings, Prozessionen u. dgl., der Arbeiterklasse und besitzlosen Bauernschaft alle für die Abhaltung von Versammlungen geeigneten Räume mit der Einrichtung, Beleuchtung und Beheizung zur Verfügung.

16. Um den Werktätigen wirkliche Vereinsfreiheit zu sichern, gewährt die R. S. F. S. R., nachdem sie die wirtschaftliche und politische Macht der besitzenden Klassen niedergebrochen und dadurch alle Hindernisse beseitigt hat, die in der bürgerlichen Gesellschaft die Arbeiter und Bauern bis heute am Genuß der Organisations- und Handlungsfreiheit hinderten, den Arbeitern und ärmsten Bauern jede materielle und sonstige Unterstützung bei ihrer Verbindung und Organisierung.

17. Um den Werktätigen wirklichen Zutritt zu den Wissenschaften zu sichern, stellt sich die R. S. F. S. R. zur Aufgabe, den Werktätigen und besitzlosen Bauern volle und allseitige Bildung unentgeltlich zu gewähren.

18. Die Russische Sozialistische Föderative Räterepublik erklärt die Arbeit als Pflicht aller Bürger der Republik und verkündet die Losung: „Wer nicht schafft, soll nicht essen!"

19. Um die Errungenschaften der großen Arbeiter- und Bauernrevolution auf jede Weise zu schützen, erklärt die R.S.F.S.R. als Pflicht aller Bürger der Republik, das sozialistische Vaterland zu schützen, und setzt die allgemeine Militärpflicht fest. Das Ehrenrecht, die Revolution mit der Waffe in der Hand zu schützen, steht nur den Werktätigen zu; den nicht werktätigen Elementen aber wird die Erfüllung anderer Militärpflichten auferlegt.

20. Von der Solidarität der Werktätigen aller Völker ausgehend, gewährt die R. S. F. S. R. den Ausländern, die im Gebiete der Russischen Republik sich zwecks werktätiger Beschäftigung aufhalten und der Arbeiterklasse oder der Bauernschaft angehören, die sich nicht fremder Arbeit bedienen, alle politischen Rechte der russischen Bürger und erkennt den Ortsräten das Recht zu, solchen Ausländern das russische Bürgerrecht ohne alle erschwerenden Formalitäten zu verleihen.

21. Die R. S. F. S. R. gewährt allen Ausländern, die wegen politischer oder religiöser Verbrechen verfolgt werden, das Asylrecht.

22. Die R. S. F. S. R., die den Bürgern, ungeachtet ihrer Rassen- und nationalen Zugehörigkeit, gleiche Rechte zuerkennt, erklärt die Festsetzung oder Zulassung irgendwelcher auf diese Zugehörigkeit sich gründenden Vorrechte oder Privilegien sowie jegliche Bedrückung nationaler Minderheiten oder Beschränkung ihrer Gleichberechtigung als den Grundgesetzen der Republik widersprechend.

23. Von den Interessen der Arbeiterklasse in ihrer Gesamtheit geleitet, entzieht die R. S. F. S. R. einzelnen Personen und einzelnen Gruppen die Rechte, welche von ihnen zum Schaden der Interessen der sozialistischen Revolution ausgenutzt werden.

### Dritter Abschnitt.

### Die Struktur der Räteherrschaft.

### A. Organisation der Zentralgewalt.

#### Sechstes Kapitel.

#### Von dem Allrussischen Kongreß der Räte der Arbeiter-, Bauern-, Kosaken- und Rote-Armee-Deputierten.

24. Der Allrussische Rätekongreß stellt die höchste Gewalt der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik dar.

25. Die Allrussische Räteversammlung setzt sich aus den Vertretern der städtischen Räte (nach der Norm: je 1 Deputierter auf 25 000 Wähler), und den Vertretern der Gouvernementskongresse (nach der Norm: je 1 Deputierter auf 125 000 Einwohner) zusammen.

Anmerkung 1: Falls der Gouvernementskongreß dem Allrussischen Rätekongreß nicht vorangeht, werden die Delegierten zum letzteren unmittelbar von den Kreisversammlungen entsendet.

Anmerkung 2: Falls der Gebietskongreß dem Allrussischen Rätekongreß vorangeht, können die Delegierten zum letzteren vom Gebietskongreß entsendet werden.

26. Der Allrussische Rätekongreß wird von dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee nicht weniger als zweimal jährlich einberufen.

27. Ein Außerordentlicher Allrussischer Kongreß wird von dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee entweder aus eigener Initiative oder auf Verlangen der Räte von Orten einberufen, die nicht weniger als ein Drittel der Gesamtbevölkerung der Republik zählen.

28. Der Allrussische Rätekongreß wählt das Allrussische Zentralexekutivkomitee mit einer Mitgliederzahl von höchstens 200 Personen.

29. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee ist dem Allrussischen Rätekongreß voll verantwortlich.

30. In der Zeit zwischen den Kongressen erscheint das Zentralexekutivkomitee als die höchste Macht der Republik.

#### Siebentes Kapitel.

#### Von dem Allrussischen Zentral-Exekutiv-Komitee.

31. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee ist das höchste gesetzgebende, verfügende und kontrollierende Organ der R.S.F.S.R.

32. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee gibt der Tätigkeit der Arbeiter- und Bauernregierung und aller Organe der Rätegewalt im Lande allgemeine Richtlinien, vereinheitlicht und bringt die gesetzgeberischen und Verwaltungsarbeiten in Einklang, wacht über die Verwirklichung der Räteverfassung, der Beschlüsse der Allrussischen Rätekongresse und der Zentralorgane der Rätegewalt.

33. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee prüft und bestätigt die Entwürfe der Dekrete und andere Vorlagen, die vom Rate der Volkskommissare oder den einzelnen Ressorts eingebracht werden, und erläßt eigene Dekrete und Verfügungen.

34. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee beruft den Allrussischen Rätekongreß ein, dem es über seine Tätigkeit, über die allgemeine Politik und einzelne Fragen Bericht erstattet.

35. Das Allgemeine Zentralexekutivkomitee schafft einen Rat der Volkskommissare für die allgemeine Leitung der Angelegenheiten der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik und Abteilungen (Volkskommissariate) für die Leitung der einzelnen Verwaltungszweige.

36. Die Mitglieder des Allrussischen Zentralexekutivkomitees arbeiten in den Abteilungen (Volkskommissariaten) oder führen besondere Aufträge des Allrussischen Zentralexekutivkomitees aus.

#### Achtes Kapitel.

#### Der Rat der Volkskommissare.

37. Dem Rat der Volkskommissare steht die allgemeine Leitung der Angelegenheiten der russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik zu.

38. Zur Erfüllung dieser Aufgabe erläßt der Rat der Volkskommissare Dekrete, Verordnungen, Instruktionen und ergreift überhaupt alle Maßregeln, die für einen regelmäßigen und schnellen Gang des staatlichen Lebens notwendig sind.

39. Von allen seinen Beschlüssen und Entscheidungen hat der Rat der Volkskommissare das Allrussische Zentralexekutivkomitee sofort in Kenntnis zu setzen.

40. Das Allrussische Zentralexekutivkomitee ist befugt, jeden Beschluß oder jede Entscheidung des Rates der Volkskommissare aufzuheben oder einzustellen.

41. Alle Beschlüsse und Entscheidungen des Rates der Volkskommissare von erheblicher allgemeinpolitischer Bedeutung werden dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee zur Prüfung und Bestätigung vorgelegt.

Anmerkung: Maßnahmen, die eine unaufschiebbare Erledigung erfordern, können vom Rate der Volkskommissare unmittelbar durchgeführt werden.

42. Die Mitglieder des Rates der Volkskommissare stehen an der Spitze der einzelnen Volkskommissariate.

43. Es werden 17 Volkskommissariate gebildet, und zwar:

a) für auswärtige Angelegenheiten,
b) für Militärangelegenheiten,
c) für Marineangelegenheiten,
d) für innere Angelegenheiten,
e) für Justiz,
f) für Arbeit,
g) für Sozialversicherung,
h) für Volksbildung,
i) für Post und Telegraphie,
k) für Angelegenheiten der Nationalitäten,
l) für Finanzen,
m) für Verkehrswege,
n) für Landwirtschaft,
o) für Handel und Gewerbe,
p) für Volksverpflegung,
q) für Staatskontrolle,
r) für Gesundheitswesen und
s) der Oberste Volkswirtschaftsrat.

44. Jedem Volkskommissar wird, unter seinem Vorsitz, ein Kollegium beigeordnet, dessen Mitglieder vom Rate der Volkskommissariate bestätigt werden.

45. Der Volkskommissar ist befugt, in Fragen, die zur Zuständigkeit des betreffenden Volkskommissariats gehören, persönlich Beschluß zu fassen, muß aber das Kollegium davon in Kenntnis setzen. Ist das Kollegium mit diesem oder jenem Beschluß des Volkskommissars nicht einverstanden, so kann es, ohne den Vollzug des Beschlusses einzustellen, gegen den letzteren beim Rate der Volkskommissare oder beim Präsidium des Allrussischen Zentralexekutivkomitees Einspruch erheben.

Dasselbe Einspruchsrecht steht auch den einzelnen Mitgliedern des Kollegiums zu.

46. Der Rat der Volkskommissare ist dem Allrussischen Rätekongreß und dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee voll verantwortlich.

47. Die Volkskommissare und die Kollegien bei den Volkskommissariaten sind dem Rate der Volkskommissare und dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee voll verantwortlich.

48. Das Prädikat des Volkskommissars steht ausschließlich Mitgliedern des Rates der Volkskommissare zu, die die allgemeine Leitung der Angelegenheiten der R.S.F.S.R. innehaben, und kann keinem anderen Vertreter der Rätemacht, weder der Zentral- noch der Lokalmacht, angeeignet werden.

### Neuntes Kapitel.

### Von den Gegenständen der Zuständigkeit des Allrussischen Rätekongresses und des Allrussischen Zentralexekutivkomitees.

49. Der Zuständigkeit des Allrussischen Rätekongresses und des Allrussischen Zentralexekutivkomitees unterstehen alle Fragen von allgemein staatlicher Bedeutung wie:

a) Bestätigung, Aenderung und Ergänzung der Verfassung der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

b) Allgemeine Leitung der gesamten äußeren und inneren Politik der R. S. F. S. R.

c) Festsetzung und Aenderung der Grenzen sowie die Veräußerung von Teilen des Gebietes der R. S. F. S. R. oder von den ihr zustehenden Rechten.

d) Festsetzung der Grenzen und der Zuständigkeit der Gebietskongresse, die zum Bestande der R. S. F. S. R. gehören, sowie die Entscheidung von Streitigkeiten unter ihnen.

e) Aufnahme neuer und Anerkennung des Austritts einzelner Mitglieder der Räterepublik.

f) Allgemeine administrative Einteilung des Gebietes der R. S. F. S. R. und Bestätigung von Gebietsvereinigungen.

g) Festsetzung und Aenderung des Systems der Maße, Gewichte und des Geldes im Gebiete der R. S. F. S. R.

h) Beziehungen zu den auswärtigen Staaten, Kriegserklärung und Friedensschließung.

i) Abschluß von Anleihen, Zoll- und Handelsverträgen sowie Finanzabkommen.

k) Feststellung der Grundlagen und des allgemeinen Planes der gesamten Volkswirtschaft und ihrer einzelnen Zweige im Gebiete der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

l) Annahme des Budgets der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

m) Bestimmung der allgemein-staatlichen Steuern und Abgaben.

n) Festsetzung der Grundlagen der Organisation der bewaffneten Macht der R. S. F. S. R.

o) Allgemein-staatliche Gesetzgebung, Gerichtsverfassung, zivil- und strafrechtliche Gesetzgebung usw.

p) Ernennung und Absetzung sowohl einzelner Mitglieder des Rates der Volkskommissare als dieses Rates in seiner Gesamtheit und Bestätigung seines Vorsitzenden.

q) Erlaß allgemeiner Vorschriften über Erwerb und Verlust des russischen Bürgerrechts und über Rechte der Ausländer im Gebiete der Republik.

r) Das Recht der allgemeinen und teilweisen Amnestie.

50. Außer den aufgezählten Fragen gehören zur Zuständigkeit des Allrussischen Rätekongresses und des Allrussischen Zentralexekutivkomitees alle Fragen, die sie als zu ihrer Zuständigkeit gehörig erachten.

51. Der ausschließlichen Zuständigkeit der Allrussischen Räteversammlung unterstehen:

a) Festlegung, Ergänzung und Aenderung der Grundelemente der Räteverfassung;

b) Ratifizierung der Friedensverträge.

52. Die Entscheidung der unter c) und h) des Art. 49 bezeichneten Fragen wird dem Allrussischen Zentralexekutivkomitee der Räte nur im Falle der Unmöglichkeit der Einberufung des Allrussischen Rätekongresses überlassen.

## B. Organisation der örtlichen Rätegewalt.

### Zehntes Kapitel.

### Vom Rätekongreß.

53. Die Rätekongresse setzen sich folgendermaßen zusammen:

a) Diejenigen der Gebiete: aus Vertretern der städtischen Räte und der Kreiskongresse nach der Norm je 1 Deputierter auf 25 000 Einwohner, und von den Städten, nach der Norm: je 1 Deputierter auf 5000 Wähler, jedoch nicht über 500 Delegierte für das ganze Gebiet — oder aus Vertretern der Gouvernementskongresse, nach derselben Norm gewählt, falls dieser Kongreß unmittelbar vor dem Gebietskongreß zusammentritt.

b) Diejenigen der Gouvernements: Aus Vertretern der städtischen Räte und der Bezirksräteversammlungen, nach der Norm je 1 Deputierter auf 10 000 Einwohner, und von den Städten nach der Norm: je 1 Deputierter auf 2000 Wähler, jedoch nicht über 300 Deputierte für das ganze Gouvernement, wobei, falls die Kreisversammlung unmittelbar vor dem Gouvernementskongreß einberufen wird, die Wahlen nach derselben Norm, nicht von den Bezirks-, sondern von den Kreisversammlungen vorzunehmen sind.

c) Diejenigen der Kreise: Aus Vertretern der Dorfräte, nach der Norm je 1 Deputierter auf 1000 Einwohner, jedoch nicht über 300 Deputierte für den ganzen Kreis.

d) Diejenigen der Amtsbezirke: aus Vertretern der Dorfräte des Bezirks, nach der Norm: je 1 Deputierter auf je 10 Mitglieder des Rates.

Anmerkung 1: An den Kreisversammlungen nehmen Vertreter der städtischen Räte teil, deren Bevölkerung 10 000 nicht übersteigt; die Dorfräte von Orten, die weniger als 1000 Einwohner zählen, treten zwecks Wahl der Deputierten für den Kreiskongreß zusammen.

Anmerkung 2: Dorfräte mit weniger als 10 Mitgliedern entsenden in die Bezirkskongresse einen Vertreter.

54. Die Rätekongresse werden durch die betreffenden Exekutivorgane der Rätegewalt (Exekutivkomitees) des Gebietes nach Ermessen der letzteren oder, auf Verlangen der Räte von Orten, die wenigstens ein Drittel der ganzen Bevölkerung des betreffenden Rayons bilden, mindestens zweimal im Jahre für das Gebiet, einmal in 3 Monaten für die Gouvernements und Kreise und einmal im Monat für den Bezirk einberufen.

55. Der Rätekongreß (der Gebiete, Gouvernements, Kreise, Bezirke) wählt sein Exekutivorgan, das Exekutivkomitee, dessen Mitgliederzahl nicht übersteigen darf:

a) für das Gebiet und Gouvernement: 25;
b) für den Kreis: 20;
c) für den Bezirk: 10.

Das Exekutivkomitee ist dem Rätekongreß, der es gewählt hat, voll verantwortlich.

56. In den Grenzen ihrer Zuständigkeit ist der Rätekongreß (des Gebietes, Gouvernements, Bezirks, Kreises) die höchste Gewalt im Bereiche des betreffenden Territoriums; in der Zeit zwischen den Tagungen stellt das Exekutivkomitee die höchste Gewalt dar.

## Elftes Kapitel.

### Von den Deputiertenräten.

57. Die Deputiertenräte werden gebildet:

a) In den Städten: Nach der Norm je 1 Deputierter auf 1000 Einwohner, jedoch nicht weniger als 50 und nicht über 1000 Mitglieder;

b) in den Landgemeinden (Dörfern, Siedelungen, Kosakendörfern, Kleinstädten, Städten mit weniger als 10 000 Einwohnern, Aulen, Gehöften usw.): Nach der Norm je 1 Deputierter auf 100 Einwohner, jedoch nicht weniger als 3 und nicht mehr als 50 für die Gemeinde.

Die Amtsdauer der Deputierten beträgt 3 Monate.

Anmerkung: In den ländlichen Orten, wo es als tunlich erachtet wird, werden die Verwaltungsfragen von der allgemeinen Wählerversammlung der betreffenden Landgemeinde unmittelbar entschieden.

58. Für die laufenden Arbeiten wählt der Deputiertenrat aus seiner Mitte ein Vollzugsorgan (Exekutivkomitee) in der Stärke von nicht mehr als 5 Personen in den Dörfern, und in den Städten je 1 auf 50 Mitglieder, jedoch nicht weniger als 3 und nicht mehr als 15 (Petersburg und Moskau nicht mehr als 40). Das Exekutivkomitee ist dem Rat, der es gewählt hat, voll verantwortlich.

59. Der Deputiertenrat wird von dem Exekutivkomitee nach dessen Ermessen oder, auf Verlangen von wenigstens der Hälfte der Mitglieder des Rates, mindestens einmal wöchentlich in den Städten und zweimal wöchentlich in den Dörfern einberufen.

60. In den Grenzen seiner Zuständigkeit vertritt der Rat, und in dem in Art. 57 (Anmerkung) vorgesehenen Falle die allgemeine Wählerversammlung die höchste Gewalt des betreffenden Territoriums.

## Zwölftes Kapitel.

### Von der Zuständigkeit der Organe der örtlichen Rätegewalt.

61. Die Gebiets-, Gouvernements-, Bezirks- und Kreisorgane der Rätegewalt sowie die Deputiertenräte haben zum Gegenstand ihrer Tätigkeit:

a) Die Ausführung aller Beschlüsse der betreffenden höheren Organe der Rätegewalt;

b) Die Ergreifung aller Maßnahmen zur Hebung der Kultur und Wirtschaft des betreffenden Gebiets;

c) die Entscheidung aller Fragen, die eine rein örtliche Bedeutung (für das betreffende Gebiet) haben;

d) die Vereinheitlichung der gesamten Rätetätigkeit im Bereiche des betreffenden Gebietes.

62. Die Rätekongresse und ihre Exekutivkomitees haben das Kontrollrecht über die betreffenden Lokalräte: die Gebietsräte über alle Räte des betreffenden Gebietes, die Gouvernementsräte über alle Räte des betreffenden Gouvernements, außer den städtischen, die nicht zum Bestand der Kreiskongresse gehören

usw., die Gebiets- und Gouvernementsversammlungen und deren Exekutivkomitees außerdem das Recht, die Entscheidungen der in ihren Rayons tätigen Räte aufzuheben, in den wichtigsten Fällen unter Benachrichtigung der Zentralrätegewalt.

63. Zur Erfüllung der den Organen der Rätegewalt zugewiesenen Aufgaben werden bei den Räten (den städtischen und ländlichen) und den Exekutivkomitees (der Gebiete, Gouvernements, Kreise und Bezirke) entsprechende Abteilungen mit Leitern an der Spitze gebildet.

## Vierter Abschnitt.

## Das aktive und passive Wahlrecht.

### Dreizehntes Kapitel.

64. Das Recht, in die Räte zu wählen und gewählt zu werden, genießen unabhängig von Glaubensbekenntnis, Nationalität, Ansässigkeit usw. folgende Bürger beiderlei Geschlechts der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik, die am Wahltage das Alter von 18 Jahren erreicht haben:

a) alle, welche ihren Lebensunterhalt durch produktive und sozial-nützliche Arbeit erlangen, ebenso Personen, die hauswirtschaftliche Tätigkeit ausüben und ersteren die Möglichkeit produktiver Arbeit schaffen — also: Arbeiter und Angestellte aller Arten und Kategorien, die in Gewerbe-, Handels- und Landwirtschaftsbetrieben usw. beschäftigt sind, Bauern, ackerbautreibende Kosaken, die sich keiner Lohnarbeit zwecks Profitmachung bedienen;

b) die Soldaten der Rätearmee und der Flotte;

c) die zur Kategorie unter a) und b) dieses Artikels gehörigen Bürger, die in einem bestimmten Grade ihre Arbeitsfähigkeit eingebüßt haben.

Anmerkung 1: Die Ortsräte können, mit Zustimmung der Zentralgewalt, das in diesem Artikel bestimmte Normalalter herabsetzen.

Anmerkung 2: Von denjenigen, die die russische Bürgerschaft nicht erworben haben, genießen auch die in Art. 20 (zweiter Abschnitt, fünftes Kapitel) bezeichneten Personen das aktive und das passive Wahlrecht.

65. Nicht wählen oder gewählt werden können, auch wenn sie zu einer der oben aufgezählten Kategorien gehören:

a) Personen, die sich der Lohnarbeit zwecks Gewinnerzielung bedienen;

b) Personen, die von arbeitslosem Einkommen wie Kapitalzinsen, Einkünften von Unternehmen, Vermögen u. dgl. leben;

c) private Handelsleute, Handels- und kaufmännische Vermittler;

d) Mönche und geistliche Diener von Kirchen und Religionskulten;

e) Angestellte und Agenten der früheren Polizei, des Gendarmeriekorps und der Ueberwachungspolizei, sowie Mitglieder des früher in Rußland regierenden Hauses;

f) Personen, die in vorgeschriebenem Verfahren für geisteskrank oder wahnsinnig erklärt sind, ebenso Personen, die unter Vormundschaft stehen;

g) Personen, die wegen gewinnsüchtiger und ehrmindernder Straftaten für eine durch Gesetz oder Urteil bestimmte Frist verurteilt sind.

### Vierzehntes Kapitel.

### Von der Wahlordnung.

66. Die Wahlen sind nach feststehendem Brauch an den von den Ortsräten zu bestimmenden Tagen vorzunehmen.

67. Die Wahlen sind in Gegenwart der Wahlkommission und eines Vertreters des Ortsrates vorzunehmen.

68. In Fällen, wo die Anwesenheit eines Vertreters der Rätegewalt technisch unmöglich ist, vertritt ihn der Vorsitzende der Wahlkommission, und beim Fehlen eines solchen, der Vorsitzende der Wahlversammlung.

69. Ueber Gang und Ergebnis der Wahlen ist ein Protokoll aufzunehmen, das von den Mitgliedern der Wahlkommission und dem Vorsitzenden des Rates zu unterschreiben ist.

70. Das nähere Verfahren für die Vornahme der Wahlen, sowie die Beteiligung der Gewerkschaften und anderer Arbeiterorganisationen an denselben wird durch die Ortsräte in Gemäßheit der Instruktion des Allrussischen Zentralexekutivkomitees bestimmt.

### Fünfzehntes Kapitel.

### Von Prüfung und Kassierung der Wahlen und Abberufung der Deputierten.

71. Das gesamte Material über die Wahlen ist dem zuständigen Rat zu übermitteln.

72. Zwecks Prüfung der Wahlen ernennt der Rat eine Mandatskommission.

73. Ueber das Ergebnis der Prüfung erstattet die Mandatskommission Bericht an den Rat.

74. Der Rat entscheidet die Frage über die Bestätigung der strittigen Kandidaten.

75. Wird der eine oder der andere Kandidat nicht bestätigt, so schreibt der Rat Neuwahlen aus.

76. Sind die Wahlen in ihrer Gesamtheit nicht richtig vor sich gegangen, so wird die Frage über ihre Kassierung von dem nächsten instanzmäßigen Organ der Rätegewalt entschieden.

77. Die letzte Instanz für Kassierung von Rätewahlen stellt das Allrussische Zentralexekutivkomitee dar.

78. Die Wähler, die einen Deputierten in den Rat entsandt haben, sind berechtigt, ihn jederzeit abzuberufen und neue Wahlen gemäß der allgemeinen Bestimmung vorzunehmen.

## Fünfter Abschnitt.

## Das Budgetrecht.

### Sechzehntes Kapitel.

79. Die Finanzpolitik der R. S. F. S. R. im gegenwärtigen Uebergangsstadium der Dik-

tatur der Werktätigen fördert das Grundziel der Expropriierung der Bourgeoisie und der Vorbereitung der allgemeinen Gleichheit der Bürger der Republik auf dem Gebiete der Produktion und der Güterverteilung. Zu diesem Zwecke stellt sie sich zur Aufgabe, alle zur Befriedigung der örtlichen und allgemeinstaatlichen Bedürfnisse der Räterepublik notwendigen Mittel den Organen der Rätegewalt zur Verfügung zu stellen, ohne vor Eingriffen in das private Eigentumsrecht zurückzuscheuen.

80. Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik werden in dem gesamtstaatlichen Budget vereinheitlicht.

81. Der Allrussische Rätekongreß oder das Allrussische Zentralexekutivkomitee bestimmen, welche Arten von Einnahmen und Abgaben zum allgemein-staatlichen Budget gehören und welche den örtlichen Räten zur Verfügung zu stellen sind, sowie die Grenzen des respektiven Steuerrechts.

82. Die Räte setzen die Auferlegung von Steuern und Abgaben ausschließlich für die Bedürfnisse der örtlichen Wirtschaft fest. Die allgemein-staatlichen Bedürfnisse werden aus den vom Staatsschatz zur Verfügung gestellten Mitteln bestritten.

83. Keine einzige Ausgabe aus den Mitteln des Staatsschatzes darf gemacht werden, ohne daß hierfür im Etat der staatlichen Einnahmen und Ausgaben ein Kredit eingestellt wird oder ein besonderer Beschluß der Zentralgewalt hierüber ergeht.

84. Zur Befriedigung der Bedürfnisse von allgemein-staatlicher Bedeutung werden den örtlichen Räten die notwendigen Kredite aus dem Staatsschatz von den zuständigen Volkskommissariaten zur Verfügung gestellt.

85. Alle den Räten aus dem Staatsschatz zur Verfügung gestellten, ebenso die nach den Voranschlägen für die örtlichen Bedürfnisse bestätigten Kredite werden von ihnen in den Grenzen der Unterabteilungen der Voranschläge (Paragraphen und Artikel) für ihre direkte Bestimmung verwendet und dürfen ohne besonderen Beschluß des Zentralexekutivkomitees der Räte und des Rates der Volkskommissare nicht zur Deckung anderer Bedürfnisse verwendet werden.

86. Die örtlichen Räte haben für die örtlichen Bedürfnisse Halbjahres- und Jahresvoranschläge aufzustellen. Die Voranschläge der Dorf- und Bezirksräte und der Räte der Städte, die an den Kreiskongressen teilnehmen, ebenso die Voranschläge der Kreisorgane der Rätegewalt, werden entsprechend von den Gebiets- und Gouvernementskongressen oder ihren Exekutivkomitees bestätigt; die Voranschläge der städtischen, Gebiets- und Gouvernementsorgane der Rätegewalt werden von dem Zentralexekutivkomitee und dem Rate der Volkskommissare bestätigt.

87. Für Ausgaben, die in den Voranschlägen nicht vorgesehen sind, ebenso im Falle der Unzulänglichkeit der Voranschläge, kommen die Räte bei dem zuständigen Volkskommissariat und Nachtragskredite ein.

88. Reichen die örtlichen Mittel zur Befriedigung der örtlichen Bedürfnisse nicht aus, so werden die von den örtlichen Räten zur Deckung der unaufschiebbaren Ausgaben benötigten Beihilfen oder Darlehen aus den Mitteln des Staatsschatzes durch das Allrussische Zentralexekutivkomitee und den Rat der Volkskommissare bewilligt.

## Sechster Abschnitt.

## Von dem Wappen und der Flagge der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik.

### Siebzehntes Kapitel.

89. Das Wappen der Russischen Sozialistischen Föderativen Räterepublik besteht aus goldener Sichel und goldenem Hammer, die kreuzweise mit den Stielen nach unten auf rotem Grunde mit Sonnenstrahlen angebracht und von einem Achrenkranz und der Inschrift umgeben sind:

a) Russische Sozialistische Föderative Räterepublik und

b) Proletarier aller Länder vereinigt Euch!,

90. Die Handels-, Marine- und Kriegsflagge der R. S. F. S. R. besteht aus einem Leinwandtuch von roter (purpurner) Farbe, in dessen linkem Winkel beim Schaft oben die goldenen Buchstaben „R. S. F. S. R." oder die Inschrift „Russische Sozialistische Föderative Sowjet-Republik" angebracht sind.

Der Vorsitzende des V. Allrussischen Rätekongresses und des Allrussischen Zentralexekutivkomitees:

J. Swerdlow.

Die Mitglieder des Präsidiums d. A. Z. E. K.:

T. J. Teodorowitsch.
F. A. Rosin.
A. P. Rosenholz.
A. Ch. Mitrofanow.
K. G. Maximow.

Der Sekretär des A. Z. E. K.:

W. A. Awanessow.

# Die staatsrechtliche Entwicklung Schwedens seit dem Jahre 1918.

Von

Dr. jur. et phil. C. A. **Reuterskiöld**, ord. Prof. an der Universität Upsala.
Mitglied der Ersten Kammer des schwedischen Reichstags.

---

Die allgemeine Aufregung, welche nach dem Falle des deutschen Kaisertums im Herbst 1918 die Welt ergriff, konnte auch nicht ganz ohne Wirkungen auf das schwedische Staatsleben bleiben. Die damalige liberal-sozialistische Koalitionsregierung Schwedens hielt es jedenfalls für notwendig — wenn auch wahrscheinlich ohne hinreichenden Grund — dem Reichstag gewisse Vorschläge zu machen um das kommunale und politische Stimmrecht auszudehnen. Weil aber die politische Stimmrechtsausdehnung nicht ohne Aenderungen der Grundgesetze durchzuführen war und weil die Grundgesetze nur durch Beschlüsse in ordentlichen Sessionen des Reichstags, die nunmehr jährlich am 10. Januar — früher am 15. Januar — eröffnet werden sollen, und durch zwei gleichlautende Beschlüsse des Reichstags, zwischen welchen die zweite Kammer ganz neu erwählt worden ist, geändert werden können, wurden im November und Dezember 1918 nur die kommunalen Stimmrechtsvorschläge der Regierung endgültig angenommen, obgleich die damaligen Reichstagsparteien schon bei dieser Gelegenheit ebenso die Grundzüge der künftigen Reform des politischen Stimmrechts, die nachher in der ordentlichen Session von 1919 förmlich beschlossen und in der ordentlichen Session 1921 endlich bestätigt wurde, unter sich verabredeten. Durch jene allerdings etwas schleunige Verabredung der Parteien des Reichstags wurden diese Reformen ohne genügende Umsicht durchgesetzt — alle Parteien hatten zeitweilig den Kopf verloren; irgend eine wirkliche Revolutionsgefahr war tatsächlich in Schweden nicht vorhanden.

Schon vor dieser Reform war das Stimmrecht sehr ausgedehnt: jeder volljährige schwedische Staatsbürger, Mann oder Frau, und jede juristische Person, wenn sie Mitglieder einer Gemeinde und zur Gemeindesteuer verpflichtet waren, hatten kommunales Stimmrecht, insofern sie nicht für ungezahlte Gemeindesteuer hafteten, aber das Stimmrecht war in der Weise abgestuft, daß je nach der Höhe des steuerpflichtigen Einkommens die Stimmberechtigten eine bis vierzig Stimmen haben konnten. Politisches Stimmrecht dagegen gehörte nur Männern, die schwedische Staatsbürger und 24 Jahre alt waren, insofern sie ihrer Wehrpflicht nachgekommen und weder für Armenunterstützung des laufenden und des letzten Jahres noch für Staats- oder Gemeindesteuer hafteten, welche zur Zahlung in den drei letzten Jahren fällig geworden waren. Doch war Steuerpflicht allerdings keine

Bedingung des politischen Stimmrechts, welches überdies nicht abgestuft, sondern für alle gleich war.

Infolge der Reform der Kommunalgesetze im Jahre 1918 wurde aber das Stimmrecht bei Kommunalwahlen ein allgemeines, persönliches und gleiches, so daß nunmehr nur Individuen nicht aber juristische Personen als stimmberechtigt anerkannt sind; jede Abstufung dieses Wahlrechts ist weggefallen, ja, das persönliche Wahlrecht wurde so streng durchgeführt, daß es den Individuen nur in der Gemeinde wo sie wohnhaft sind, nicht wie früher in jeder Gemeinde, von welcher sie Mitglieder und in welcher sie noch sogar steuerpflichtig sein können, auszuüben gestattet ist. Damit hängt es auch zusammen, daß die kommunale Steuerpflicht nicht mehr Wahlrechtsbedingung ist, obgleich die Ausübung des Wahlrechts davon abhängt, daß wer steuerpflichtig in seiner Wohnortsgemeinde ist wenigstens die Gemeindesteuer für ein von den drei letzten Jahren gezahlt haben muß; auch die Armenunterstützungsbedingung des früheren politischen Stimmrechts wurde allerdings in abgeschwächter Form als Bedingung des kommunalen Stimmrechts in der Weise eingeführt, daß niemand, der eine dauerhafte Versorgung durch die Armenverwaltung bekommt, kommunales Wahlrecht ausüben darf. Daneben wurde das Alter der kommunalen Wähler etwas erhöht: nur wer wenigstens 23 Jahre vor Anfang des laufenden Jahres geworden ist, kann das Wahlrecht beanspruchen. Die frühere Möglichkeit, daß der Stimmberechtigte nach freiem Ermessen einem anderen die Ausübung seines Stimmrechts durch schriftliche Beurkundung überließ, wurde, insofern es sich um Wahlen handelt, 1918 aufgehoben, aber statt dieser Möglichkeit ist es nunmehr unter gewissen Voraussetzungen gewissen Personen gestattet, sich der sog. Stimmzettelversendungen zu bedienen. Es ist nämlich nicht nur bei den Gemeindewahlen, sondern auch bei den politischen Wahlen und bei Referendumabstimmungen einerseits Ehegatten, die nicht beide persönlich ihr Stimmrecht ausüben können oder wollen, andererseits auch gewisser Kategorien von Angestellten gestattet den Stimmzettel einzusenden. Die Bestimmungen hierüber sind gegeben in betreff der kommunalen Wahlen in einem besonderen Gesetz vom 30. Juni 1920 und betreffend die politischen Wahlen im Reichtagswahlgesetz vom 26. Nov. 1920 §§ 63—65, §§ 71—75. Wenn Ehegatten der Stimmzettelversendung sich bedienen wollen, soll der Gatte, der verhindert ist persönlich bei der Wahl anwesend zu sein, dem anderen Gatten seinen Stimmzettel in doppeltem, zugemachtem Umschlag und nach Beachtung gewisser Formalitäten überreichen, damit ihn zugleich mit dem eigenen Zettel dem Wahlvorstande am Wahltage abgibt. Außer Ehegatten dürfen auch die Personen sich der Stimmzettelversendungen bedienen, welche tatsächlich durch ihre Dienstpflichten gehindert sind am Wahltage in ihrem betreffenden Wahlbezirke anwesend zu sein und selbst ihre Stimmzettel abzugeben, aber nur wenn sie entweder im Eisenbahndienst oder in der Seefahrt, oder in Post-, Zoll-, Lotsen- oder Militärdienst angestellt sind. Diese Stimmzettelversendungen sind aber in anderer Weise geregelt als diejenigen der Ehegatten. Erstens dürfen diese Versendungen nur unter Zuziehung eines offiziell beauftragten Zeugen angeordnet werden, durch welchen auf dem äußeren Umschlag des Stimmzettels, der vom Stimmberechtigten selbst in einen inneren Umschlag heimlich hineinzulegen ist, bescheinigt werden muß, daß diese Stimmzettelversendung richtig und vom betreffenden Stimmberechtigten selbst als dazu befugt angeordnet worden ist. Zweitens sind dgl. Stimmzettelversendungen nicht dem Wahlvorstand am Wahltage durch irgendeinen anderen Stimmberechtigten zu überliefern, sondern müssen der mit der Stimmzettelzusammenrechnung beauftragten Behörde direkt zugesandt werden entweder durch die Post oder

durch die Person, die amtlich als Zeuge bei der Anordnung, die spätestens am Wahltage geschehen darf, fungiert hat.

Die politischen Wahlrechtsbedingungen sind in § 16 der Reichstagsordnung, die als Grundgesetz gilt, aufgezählt und sind teils konstitutiver, teils beschränkender Natur. Die konstitutiven Bedingungen sind nur zwei: 1. schwedische Staatsangehörigkeit ohne Unterschied zwischen Mann und Frau und 2. vor Anfang des laufenden Kalenderjahres ein Alter von wenigstens 23 Jahren. Die beschränkenden Bedingungen aber sind vier: von Ausübung des Wahlrechts ist nämlich ausgeschlossen 1. wer entmündigt worden ist, solange die Vormundschaft dauert, 2. wer in Konkurs geraten ist, während der Dauer des Konkurses, 3. wer dauerhafte Versorgung durch die Armenverwaltung bekommt, 4. wer der bürgerlichen Ehrenrechte für verlustig erklärt ist, soweit sich nicht aus den Vorschriften des Strafgesetzbuches ein Anderes ergibt, (Str.G. 2, 19); bis 1922 gab es noch eine fünfte Bedingung beschränkender Art, nämlich Versäumnis der Wehrpflicht, aber diese Bedingung ist in diesem Jahre aufgehoben. Außerdem wirkt als beschränkende Bedingung die Vorschrift des Grundgesetzes in demselben § 16, daß die jährlich festzustellenden Register der Wahlberechtigten bei den Wahlen zugrunde zu legen sind ohne Rücksicht auf Veränderungen, die nach endgültiger Feststellung des Registers etwa eingetreten sind.

Die näheren Bestimmungen über die Anordnung der politischen Wahlen sind enthalten in dem revidierten Reichstagswahlgesetz vom 26. Nov. 1920, in dem allerdings gewisse Aenderungen sowohl im Jahre 1921 als auch im Jahre 1922 vorgenommen wurden, teilweise schon bevor das revidierte Gesetz überhaupt angewendet worden war. Hauptsächlich enthält das Gesetz dieselben Normen wie das frühere Wahlgesetz vom 26. Mai 1909, insoweit es sich um die Wahlen zur zweiten Kammer handelt, wenn auch einige Neuerungen eingeführt worden sind, z. B. betreffend die Wahlkreiseinteilung, die Wahlmethode und die oben erwähnten Stimmzettelversendungen. Die Wahlmethode ist weiter unten zu besprechen; die veränderte Wahlkreiseinteilung aber hat den Zweck, die Proportionalwahlmethode besser zu berücksichtigen dadurch, daß die früheren 56 Wahlkreise vergrößert worden sind und jetzt nur noch 28 betragen, unter welchen es nur drei reine Stadtkreise gibt, nämlich die zwei Großstädte Stockholm und Gothenburg, die jede für sich einen Kreis bildet, und die vier größeren Städte der Provinz Schonen (Malmö, Helsingborg, Landskrona, Lund), welche zusammen einen Kreis bilden.

Viel größer waren die Veränderungen des revidierten Wahlgesetzes hinsichtlich der ersten Kammer, welche zwar von der politischen Verabredung der Parteien im Herbst 1918 ziemlich unberührt blieb, aber nachher in Verbindung mit der veränderten Wahlmethode eine Neugestaltung von eingreifender Bedeutung erhielt, deren Gründe in §§ 6 und 7 der Reichstagsordnung grundgesetzlich 1921 festgestellt und in §§ 1—29 des Wahlgesetzes von 1920, das allerdings erst im Jahre 1921 nach den Grundgesetzänderungen in Kraft trat, weiter entwickelt wurden. Die Erste Kammer wurde früher gebildet durch direkte Wahl von 30 verschiedenen Landsthing, welche Provinzialvertretungen für Selbstverwaltungszwecke sind, und den diesen gleichgestellten Stadtverordneten in Städten, die im Landsthing der betreffenden Provinz nicht vertreten sind. Um aber auch hier die Proportionalwahlen zu verbessern, wird jetzt nach der Reform von 1920—21 die Erste Kammer von 19 besonderen Wahlkörpern indirekt gewählt, die zwar 1. in 7 Fällen aus den Mitgliedern des Landsthings einer Provinz bestehen ganz wie früher, aber im übrigen besonders gebildet werden durch Zusammentreten nur für Wahlzwecke 2. entweder von den Mitgliedern zweier Lands-

thing (in 6 Fällen), 3. oder von den Mitgliedern zweier Landsthinge und erwählten Delegierten eines dritten Landsthings, dessen Mitglieder nach anderen Bestimmungen als diejenigen der übrigen zu wählen sind (in 1 Falle), 4. oder von den Mitgliedern des Landsthings einer Provinz und besonders erwählten Wahlmännern (Elektoren) einer oder mehrer Städte derselben Provinz die im Landsthing nicht vertreten sind (in 3 Fällen), 5. oder von dgl. Wahlmännern einer besonderen Stadt (in 2 Fällen: Stockholm und Gothenburg): die Wahlmänner sind zu wählen nach denselben Bestimmungen wie die Mitglieder der Landsthinge, d. h. wahlberechtigt sind bei diesen Wahlen alle, die kommunales Wahlrecht haben, insofern sie 27 statt sonst 23 Jahre alt sind.

Die Wahlperiode, welche für die Zweite Kammer schon im Frühling 1919 von drei auf vier Jahre heraufgesetzt worden war, wurde 1921 für die Erste Kammer von sechs auf acht Jahre verlängert und demzufolge wurden auch die Wahlkörper der Ersten Kammer in 8 statt früher 6 Gruppen geteilt, von welchen jedes Jahr eine Gruppe ordentliche Wahl abhalten soll durch die ihr zugehörenden Wahlkörper, die in jeder Gruppe zwei oder drei sind. Die Erneuerung der Ersten Kammer geschieht also prinzipiell noch sukzessive, während die Zweite Kammer einer Totalerneuerung unterworfen ist, aber dies Prinzip ist in der Anwendung sehr leicht zu umgehen, seit nunmehr die Landsthinge und alle kommunale Vertretungen nicht wie früher auch sukzessive, sondern total erneuert werden: wenn nämlich die Landsthingswahlen, die jedes vierte Jahr stattfinden, einer gewissen Partei, die zugleich Regierungspartei ist, das numerische Uebergewicht gegeben haben, kann die Regierung die Erste Kammer ganz auflösen und neu erwählen lassen — was aber ziemlich gegen den Geist der Verfassung wäre. Die Wahlbarkeit zur Ersten wie zur Zweiten Kammer ist durch die Reform von 1921 dadurch ausgedehnt, daß auch Frauen, welche die Bedingungen erfüllen, gewählt werden können und tatsächlich auch gewählt worden sind.

Die politischen sowohl wie die kommunalen Wahlen sind seit 1909 Proportionalwahlen. Aber die Proportionalwahlmethode von 1909 ist 1921 und 1922 dahin verändert worden, daß bei der Zusammenrechnung der Stimmen eine absolute Rangordnung statt der früheren relativen Rangordnung mit subsidiärer Reduktion anzuwenden ist, d. h. kein nachfolgender Name auf den Listen einer Partei oder einer Parteigruppe gilt als gewählt bevor nicht alle vorhergehenden Namen dieser Listen einen Sitz bekommen haben. Bisher konnte die Rangordnung sehr schnell durchgebrochen werden und dann war es die reine Lotterie, welche von den Namen auf den Listen gewählt waren; diese Möglichkeit ist jetzt nicht mehr da, aber die Methode ist jedenfalls noch nicht in allen Beziehungen vollendet und wird das wahrscheinlich niemals werden, so lange die Wähler Menschen und nicht mathematische Einheiten sind. Die Regeln der Wahlmethode sind übrigens technischer, nicht staatsrechtlicher Natur und dürfen deshalb hier übergangen werden.

* * *

Mit der Tendenz der sog. Demokratisierung des Staatslebens, die allerdings nichts anders bedeutet als Ueberführung der politischen Machtausübung von einem kleinen Personenkreis aus gewissen bisher mehr hervortretenden sozialen Schichten des Volkes auf einem bzw. noch kleineren Personenkreis aus anderen bisher mehr hintangesetzten Schichten, hat auch in Schweden die Folge gehabt, daß einerseits die beiden Kammern des Reichstags immer mehr einen gleichen Charakter erhalten, dieselben Volkselemente vertreten und sich eigentlich nur durch persönliche Verschiedenheiten unterscheiden, andererseits, daß der Reichstag

selbst im Verhältnis zur Krone und Regierung immer mehr formelle Macht und immer weniger tatsächlichen Einfluß erhält. Die konstitutionellen Reformen nach 1918 haben auch in dieser Richtung gewirkt. So erhielt der Reichstag 1921 durch Aenderung von § 33 der Reichstagsordnung und ein besonderes Statut vom 29. Januar das Recht, selbst seine Präsidenten zu wählen; jede Kammer soll in jeder Session unter ihren Mitgliedern einen Präsidenten und zwei Vizepräsidenten wählen: früher gab es in jeder Kammer nur einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten und beide wurden vom König ernannt. Ebenso erhielt der Reichstag, durch Aenderung vom §§ 12 und 54 der „Regierungsform", d. h. des ersten Grundgesetzes Schwedens, und § 50 der Reichstagsordnung, einen weit größeren formellen Einfluß auf die Führung der auswärtigen Politik als früher; die Aenderung bestand darin, daß der Reichstag in jeder Session eine Delegation von 16 Mitgliedern, die Hälfte aus jeder Kammer, zu erwählen hat, welche bis zur nächsten Wahl und auch nach Beendigung der Session mit dem König in allen wichtigeren Außenangelegenheiten vor ihrer Entscheidung durch die Regierung zu beraten hat. Außerdem wurde in § 12 der Regierungsform ausdrücklich gesagt, daß in gewissen Fragen und in allen wichtigeren Fällen die Zustimmung des Reichstags selbst notwendig sein solle für Ratifikation von Verträgen mit fremden Mächten; wenn der Reichstag nicht versammelt ist und die Sache eilt, kann diese Zustimmung durch Anhören der Delegation für auswärtige Angelegenheiten ersetzt werden. Tatsächlich klagt man aber doch über die Machtlosigkeit des Reichstags in der Außenpolitik und die Uebermacht der Regierung, die nur so viel leichter den Reichstag bindet, weil sie im Voraus seine Vertrauensmänner gebunden hat. Jedenfalls hat bisher diese Reform, dem Reichstag keine tatsächliche Machtvergrößerung gegeben, nur eine formale.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Reichstags ist die Prüfung und Feststellung des Staatshaushaltsetats und der damit zusammenhängenden Fragen der Besteuerung. Auch hat sich das schwedische Budgetrecht seit 1809 — dem Jahre des noch geltenden Hauptgrundgesetzes, der oben erwähnten Regierungsform — allmählich dahin entwickelt, daß immer größere Gebiete und immer mehr Einzelheiten der Staatsverwaltung ins Budgetrecht hereingezogen und den Beschlüssen des Reichstags unterworfen worden sind. Deshalb aber wurde es auch immer lästiger, daß die Feststellung des Budgets für das folgende Kalenderjahr schon im Mai oder öfters im Juni am Ende der ordentlichen jährlichen Reichstagssession stattfinden mußte; Nachbewilligungen von Ausgaben, die man so früh nicht voraussehen konnte, oder in den letzten Jahren sogar besondere Zusatzbudgets, die während des laufenden Budgetsjahres zu beschließen waren, wurden notwendig und der erwünschte Ueberblick über die staatsfinanzielle Lage bei Feststellung des Hauptbudgets war nicht zu erreichen. Nachdem aber das Rechnungswesen des Staates in gewissen Beziehungen verbessert und der Aufsicht einer neuen Behörde, des Reichsrechnungsamts unterstellt worden war, hat man 1921 durch eine Aenderung von § 61 der Regierungsform eine Verlegung des Budgetsjahres vom Kalenderjahr auf ein besonderes Budgetsjahr vom 1. Juli bis 30. Juni ermöglicht. Diese Reform ist noch nicht vollständig durchgeführt, wird aber im Jahre 1923 in Kraft treten. Jedenfalls ist es schon offenbar, daß diese Reform, mit welcher keine Umlegung des Rechnungsjahres verbunden war, nicht nur die Rechnungsprüfung des Reichstags durch die Staatsrevision, die jährlich im Oktober-November arbeitet, sondern auch die tatsächliche Prüfung des Budgets durch die Kammer selbst tatsächlich erschwert, wenn es auch formell so erscheint als hätte der Reichstag jetzt größere Möglichkeit die Staatsbedürfnisse einheitlich zu regulieren.

Die Vorbereitung der Reichstagsbeschlüsse geschieht in Schweden grundgesetzmäßig

durch feste Ausschüsse mit grundgesetzlich geregelten Aufgaben. Infolgedessen häuft sich öfters die Arbeitslast dieser Ausschüsse und man hat in diesem Umstand den Grund der allgemein beklagten Verzögerung der Reichstagsarbeiten gesucht -- ob mit Recht oder nicht kann dahingestellt bleiben. Allerdings sind auch hier gewisse Reformen durchgeführt, zuerst 1909, als die fünf festen Ausschüsse durch einen weiteren vermehrt und die Aufgaben unter diesen etwas anders als früher verteilt wurden und sodann 1918 im Frühjahr, als der Ausschuß für Gesetzgebungsfragen in zwei Ausschüsse geteilt wurde, wodurch die Zahl der festen Ausschüsse zur Zeit sieben beträgt. Um die Behandlung der Geschäfte zu beschleunigen schlug man aber 1918 noch andere Wege ein. Einerseits wurde die Zeit, innerhalb welcher Anträge der Kammermitglieder in der Form von sog. Motionen zu stellen sind, für gewisse Fälle etwas gekürzt (§ 55 der Reichstagsordnung); andererseits wurde als Prinzip in § 54 der Reichstagsordnung anerkannt, daß auch die Regierungsvorschläge, die sog. königlichen Propositionen, während der ordentlichen Sessionen innerhalb einer bestimmten Zeit vorgelegt werden sollen, obgleich es der Regierung allerdings offen bleibt dessenungeachtet in dringenden Fällen auch später Propositionen dem Reichstag zu übergeben, was überdies schon jährlich in großem Umfang geschehen ist.

Der Reichstag ist die einzige Vertretung des schwedischen Volkes, d. h. durch den Reichstag und nur durch ihn kann der Volkswille ausgedrückt werden, insofern er politischer Art ist. Dieser Grundsatz ist in § 49 der Regierungsform und § 31 der Reichstagsordnung in der Weise anerkannt worden, daß es nach schwedischem Rechte ganz unmöglich ist dem Volke selbst durch ein Referendum die Entscheidung irgendeiner Frage zu übergeben. Allerdings liegt hierin kein Hindernis für die Regierung, eine Meinungs-, aber keine Willensäußerung vom Volke als Gesellschaft einzuholen, d. h. ohne daß durch diese Meinungsäußerung irgend etwas entschieden werden kann. Wenn aber die Regierung jene tatsächliche Macht nicht anwenden will, kann der Reichstag nicht eine dgl. Meinungsäußerung des Volkes hervorrufen, sondern muß immer auf eigener Hand und eigene Verantwortlichkeit alle ihm übertragenen Geschäfte endgültig erledigen. Es gibt aber in Schweden eine ganz besondere und wichtige Frage, welche im eigentlichsten Sinne eine Volksfrage ist, nämlich die Temperenzfrage und insbesondere die Frage eines allgemeinen Alkoholverbotes. Zwar hat man die Entscheidung dieser Frage nicht durch ein dezisives Referendum hervorrufen wollen, aber man wünscht doch eine bestimmte Meinungsäußerung des Volkes über das Abstinenzprinzip als staatlich anerkanntes Prinzip, also ein konsultatives Referendum. Weil aber die Regierung die Auffassung vertrat, daß es auch für sie nicht grundgesetzlich erlaubt wäre ein dgl. Referendum in irgendeiner befriedigenden Form anzuordnen, wurde der Antrag gestellt durch die Grundgesetze das konsultative Referendum ausdrücklich anzuerkennen, und diese Reform ist 1922 endgültig in der Weise durchgeführt worden, daß dem § 49 der Regierungsform und dem § 1 der Reichstagsordnung eine neue Bestimmung hinzugefügt wurde, in welcher gesagt ist, daß ein konsultatives Referendum in bestimmten Fragen durch Spezialgesetz, das vom König und Reichstag gemeinschaftlich anzunehmen ist und unter Anwendung der Normen des politischen Wahlrechts angeordnet werden kann. Der Platz dieser Bestimmung gibt an, daß hiedurch eine gewisse Beschränkung des Prinzips der Alleinvertretung des Volkswillens durch den Reichstag eingetreten ist, was auch keineswegs durch den Schlußsatz der neuen Bestimmung, daß nach der Volksabstimmung die Frage in grundgesetzlicher Ordnung zu behandeln ist, geändert wird, weil dieser Satz nichts anderes enthält als eine ganz formale Bestimmung über die Weise, in welcher die Ergebnisse der Volksabstimmung

verwertet werden sollen. Die Referendumfrage ist unterdessen Gegenstand einer noch nicht beendigten Kommissionsuntersuchung und wird wahrscheinlich bald wieder brennend.

* * *

Nach § 89 der Regierungsform hat der König die Macht ganz auf eigene Faust ohne Mitwirken des Reichstags die staatsökonomischen und Gewerbeverhältnisse des Reiches durch Gesetzgebung zu ordnen. Diese Macht stand vor dem Weltkriege eigentlich nur auf dem Papier, aber während des Weltkriegs und infolge der ganz exzeptionellen Verhältnisse, die dann eintraten, wurde sie immer mehr in Anwendung gebracht, und diese Praxis konnte auch gewissermaßen nach Beendigung des Krieges festgesetzt werden, weil die Regierung, die nunmehr die königlichen Prärogativen im Namen des Königs ausübt, eine Zeit lang liberal-sozialdemokratisch und sodann rein sozialdemokratisch war. Diese Regierungen erhoben den Anspruch, daß ihre parlamentarische Majorität oder jedenfalls ihre parlamentarische Stütze ihnen freie Hand geben müsse und als Volksregierungen betrachteten sie sich ohne weiteres als bevollmächtigt die königliche Prärogative so weit anzuwenden als es ihnen angemessen erschien. Aus denselben Gründen folgten im Reichstag die Parteimajoritäten den Anweisungen der Regierung auch hinsichtlich der von der Mitwirkung des Reichstags abhängigen Gesetzgebung, Besteuerung und Verwaltungspolitik.

Die neue Zeit forderte aber unter dgl. Umständen eine größere Beweglichkeit der Regierung hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Geschäftsführung. Die Zusammensetzung und die Arbeitsformen der Regierung waren zwar in der Regierungsform genau bestimmt: seit dem Jahre 1900 sollte der Staatsrat aus elf Mitgliedern bestehen, von welchen einer als Staatsminister zu fungieren hatte, und acht die Chefs der besonderen, im Grundgesetz aufgezählten und bestimmten Regierungsdepartements waren. Durch Aenderung von 1918 in §§ 4—6 der Regierungsform wurde aber diese Aufzählung weggelassen und statt ihrer die Bestimmung aufgenommen, daß es gewisse Regierungsdepartements geben müsse, wenigstens acht und höchstens zehn, je nach Entscheidung durch die gewöhnliche Gesetzgebung, und daß der Staatsrat aus den Chefen dieser Departements nebst drei sog. Konsulten, d. h. Staatsräten ohne Departement, bestehen sollte: einer von den Mitgliedern des Staatsrat sollte wie früher der Staatsminister sein. Die Zahl der Departements wurde sodann durch Gesetz vom 19. Juni 1919 auf neun festgestellt, nämlich das Departement für auswärtige Angelegenheiten, das Justizdepartement, das Verteidigungsdepartement (aus den früheren Kriegs- und Marinedepartementen zusammengesetzt), das Sozialdepartement (aus dem früheren Zivildepartement, d. h. für innere Verwaltung, gebildet), das Kommunikationsdepartement (neugebildet), das Finanzdepartement, das Kultusdepartement (für Unterrichtswesen, kirchliche und akademische Angelegenheiten), das Landwirtschaftsdepartement und das Handelsdepartement (neu gebildet).

Die Departementschefs sind nach schwedischem Recht keine Minister: eine Ministerregierung im politischen Sinne ist unmöglich, weil nach § 7 der Regierungsform alle Regierungssachen im Staatsrat vom König erledigt werden sollen, und eine Ministerregierung in administrativem Sinne ist der Regel nach auch unmöglich, weil es in Schweden so viele zentrale Verwaltungsbehörden gibt, daß nur wenige Fragen für die Departementalentscheidung durch die Chefs der Departements übrig bleiben. Aber, nachdem politische Persönlichkeiten statt Berufsbeamten diese Chefstellungen nunmehr regelmäßig erhalten, und nach-

dem die Regierung eine bestimmte Verwaltungspolitik zu führen angefangen hat, ist es auch in praxi ziemlich die Regel geworden, daß die Departementschefs tatsächlich als Minister handeln, um nachher die formale Bestätigung ihrer Anordnungen durch Regierungsbeschlüsse im Staatsrate einzuholen. Diese Entwicklung ist mehrfach gefördert teils durch die seit vielen Jahrzehnten jedenfalls nur tatsächlich tätige sog. Staatsratsbereitung, in welcher entweder sämtliche Staatsräte ohne den König unter sich beraten oder nur die Konsulten mit den betreffenden Departementschefs die Regierungsbeschlüsse vorbereiten und die etwaigen Meinungsverschiedenheiten der in parlamentarischer Hinsicht kollektiv verantwortlichen Mitglieder des Staatsrats im voraus ausgeglichen werden; teils in letzter Zeit durch das 1917 neueingerichtete Staatssekretäramt: es gibt nun in den meisten Departements als Vertrauensmann des Chefs einen besonderen Staatssekretär, welchem hauptsächlich die Ausarbeitung der Reichstagspropositionen und die Leitung der sonstigen politischen Arbeiten des Departements obliegt — durch ihn kommt der Departementschef in tatsächliche Verbindung und Zusammenarbeit mit den untergebenen zentralen Stellen und anderen Behörden.

Die alte, sehr große Selbständigkeit der schwedischen Beamten und Behörden ist somit in den letzten Jahren infolge dieser Entwicklung etwas abgeschwächt worden. Die Versuche von 1912—13 diese Selbständigkeit auch förmlich aufzuheben scheiterten allerdings, aber die Tendenzen sind geblieben und durch Gehaltsregulierungen von 1919 und 1921 auf anderen Wegen wieder zum Vorschein gekommen, obgleich die Vorschriften in § 36 der Regierungsform über die Unabsetzbarkeit der Beamten noch in Kraft sind. Ohnedies wird jene Selbständigkeit, die ihren tatsächlichen Grund darin hat, daß nur die besten Kräfte des Volkes sich dem Beamtentum widmen, allmählich zerstört durch die übermäßige Neuschaffung von Behörden und Beamten, die im letzten Jahrzehnte stattgefunden hat und teilweise an die außerordentlichen Verwaltungskommissionen der Kriegszeit anknüpft, in welchen ganz andere Elemente als die im gewöhnlichen Amtsdienst angestellten, juristisch ausgebildeten Männer bald den Vorrang erhielten. Ebenso wird wahrscheinlich die, zwar bis jetzt nur prinzipiell beschlossene Zulassung von Frauen zu allen Aemtern, die priesterlichen bis auf weiteres noch ausgenommen, in der gleichen Richtung wirken: es wurde nämlich 1921 in § 28 der Regierungsform ausdrücklich aufgenommen, daß unter Bedingungen, die vom König und Reichstag festzustellen, aber noch nicht festgestellt worden sind, auch Frauen vom König zu Beamten ernannt werden können — früher war schon ihre Befähigung zum Staatsdienst anerkannt, sobald die Anstellung nicht von der Regierung, sondern von untergebenen Behörden abhing.

Die Regierung, worunter eigentlich der Staatsrat als kollektive Einheit zu verstehen ist, scheint nunmehr definitiv und prinzipiell eine parlamentarische geworden zu sein, zwar nicht durch Aenderungen in den Grundgesetzen, sondern nur in praxi. Aber der frühere Widerstand einerseits der Krone, andererseits der konservativen Parteien gegen den Parlamentarismus scheint seit den November- und Dezembertagen des Jahres 1918 tatsächlich aufgegeben zu sein. Die Krone hat ihre noch im Frühjahr 1914 manifestierte, konstitutionelle Selbständigkeit beinahe ganz verloren und das Königtum ist somit zu einem nur latenten aber tatsächlich zur Zeit nicht mehr wirkenden Machtfaktor geworden, der allerdings die theoretische Möglichkeit behält wieder zum Leben erweckt zu werden, aber für das heutige schwedische Staatsleben nur als formaler Ernenner des Staatsrats von sichtbarer Bedeutung ist.

Der Parlamentarismus ist aber bisher eigentlich prinzipieller Art geblieben, weil im Reichstag keine Partei die absolute Majorität besitzt und die Regierung deshalb der größten

dieser Parteien, zur Zeit der sozialdemokratischen, zugefallen ist, welche aber gegen die vereinigten sonstigen Parteien ihre Ziele politisch nicht erreichen kann. Staatsrechtlich interessant ist unter diesen Umständen zu beobachten, daß die Regierung immer mehr ihre Tätigkeit auf die Verwaltung statt auf die Gesetzgebung konzentriert und dabei alle die alten Machtbefugnisse der Krone wieder in Anspruch nimmt. Die Formen und die Namen können wechseln, aber die Sache bleibt und jede Partei will immer als Regierungspartei die volle Macht der Krone für sich in Anspruch nehmen. Diese alte Erfahrung wird auch heute wieder bestätigt.

# Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921[1].

Von

**Dr. Z. Giacometti, Zürich.**

Die Weiterentwicklung der schweizerischen Bundesverfassung hat in den verflossenen acht Jahren ein rascheres Tempo eingeschlagen. Die Zahl der Verfassungsrevisionen und Volksinitiativbegehren ist gegenüber dem gleichen Zeitraum in den Vorkriegsjahren[2]) sehr stark gewachsen; es haben in dieser Zeit 12 Partialrevisionen der Bundesverfassung stattgefunden; davon beruhen 3 auf Volksinitiativbegehren; des weiteren sind 2 Volksinitiativbegehren verworfen worden; 3 Initiativbegehren sind zur Zeit (Juli 1922) noch unerledigt. Viele dieser Partialrevisionen und Initiativbegehren sind aus den Verhältnissen erwachsen, die der Weltkrieg geschaffen hat, oder haben wenigstens durch den Weltkrieg eine Beschleunigung erfahren.

Infolge des Weltkrieges hat auch das Staatsnotrecht eine ungeahnte Bedeutung erlangt für das Verfassungsrechtsleben der Eidgenossenschaft.

Die durch den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund erfolgte Wandlung der schweizerischen Neutralität sowie dieser Eintritt selbst haben ebenfalls die konstitutionellen Grundlagen des Landes berührt.

Wir werden nun in einem ersten Teil dieser Arbeit einen Ueberblick über die Partialrevisionen und Initiativbegehren der letzten acht Jahre zu geben suchen; ein zweiter Teil wird sich mit der Handhabung des Staatsnotrechts durch die Bundesbehörden befassen; der dritte Teil der Arbeit endlich wird der schweizerischen Neutralität und der Mitgliedschaft der Schweiz zum Völkerbunde gewidmet sein.

## I.

Die meisten Partialrevisionen und Initiativbegehren der verflossenen acht Jahre betreffen den ersten Abschnitt der Bundesverfassung, der in der Hauptsache die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundes gegenüber den Kantonen sowie die Volksrechte zum Inhalte hat. Doch auch in den zweiten Abschnitt der Bundesverfassung, der sich bisher als starr

1) Die nachfolgende Arbeit bildet die Fortsetzung der beiden Abhandlungen Fritz Fleiners: „Die Fortbildung der Schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874“ (siehe dieses Jahrbuch I 1907, S. 392—413) und „Die Partialrevisionen der Schweizerischen Bundesverfassung in den Jahren 1906—1913“ (siehe dieses Jahrbuch VIII 1914, S. 461—469).
2) Vgl. dieses Jahrbuch, Bd. VIII (1914) S. 461—469.

erwiesen hatte [1]), in die Organisation und Zuständigkeit der obersten Bundesbehörden, ist nunmehr eine große Bresche gelegt worden. Unverändert geblieben ist hingegen der dritte Abschnitt über die Revision der Bundesverfassung.

1. Wenden wir uns zunächst dem ersten Abschnitt der Bundesverfassung zu.

A. Hier ist zunächst einer Partialrevision Erwähnung zu tun, die dem Bunde die Kompetenz zur Aufstellung von allgemeinen polizeilichen Vorschriften gibt, die bis dahin in die Zuständigkeit der Kantone gehörten, ohne den Kantonen im übrigen das Gesetzgebungsrecht in der betreffenden Materie zu nehmen. Diese Partialrevision betrifft den Automobil- und Fahrradverkehr. Die Bundesverfassung von 1874 hatte die Gesetzgebung über die Straßenpolizei grundsätzlich den Kantonen überlassen und der Bund sich im Art. 37 Abs. 1 nur ein Oberaufsichtsrecht über die Straßen und Brücken, an deren Erhaltung er ein Interesse hat (militärische, postalische Interessen), vorbehalten [2]). So fiel auch die Regelung des Automobilverkehrs in die kantonale Zuständigkeit. Die diesbezüglichen kantonalen Vorschriften wiesen nun große Verschiedenheiten unter sich auf, die auf das Verkehrsleben hemmend wirkten. Dieser Umstand sowie die rasche Entwicklung des Automobil- und Fahrradverkehrs, wie auch der besondere Charakter dieses Verkehrs, machten nun eine einheitliche, für das ganze Gebiet der Schweiz gültige Regelung des Automobilwesens zu einem dringenden Bedürfnis. Da die Bundesverfassung dazu keine Handhabe bot, wurde zunächst zu einem Notbehelf gegriffen: die Kantone schlossen 1904 ein Konkordat ab über eine einheitliche Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr [3]). Doch dieses Konkordat sowie auch das an seine Stelle getretene von 1914 [4]) brachte die erhoffte Einheitlichkeit in der Reglementierung des Automobilverkehrs nicht; denn erstens waren nicht alle Kantone diesen Konkordaten beigetreten; sodann hatte man den Kantonen in den Konkordaten eine derartige Freiheit belassen müssen, daß die kantonalen Polizeireglemente wie zuvor die widersprechendsten Vorschriften enthielten. Eine einheitliche Regelung konnte somit nur durch den Bund erfolgen.

Bereits im Jahre 1908 hatte eine Motion Walther den Bundesrat eingeladen, Bericht und Antrag vorzulegen, ob nicht die Bundesverfassung in dem Sinne zu revidieren sei, daß die Grundlage für die bundesgesetzliche Regelung des gesamten Automobilverkehrs geschaffen würde [5]). Der Bundesrat legte daraufhin mit Botschaft vom 22. März 1910 den Räten den Entwurf eines in die Bundesverfassung aufzunehmenden Art. 37 bis vor, der dem Bunde die Zuständigkeit einräumte, polizeiliche Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen [6]) [7]). Die Beratung der bundesrätlichen Vorlage in den eidgenössischen Räten

1) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. I (1907) S. 409.

2) Der Art. 37, Abs. 1 der Bundesverfassung hat folgenden Wortlaut: „Der Bund übt die Oberaufsicht über die Straßen und Brücken aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.“

3) Amtliche Sammlung der Bundesgesetze Bd. 20, S. 73.

4) A. S. 30, 91.

5) Bundesblatt 1910, Bd. II, S. 606.

6) Bbl. 1910 II 619.

7) Zur selben Zeit war die Schweiz, ohne die Verfassungsrevision abzuwarten, der internationalen Uebereinkunft über den Autoverkehr beigetreten, allerdings unter ausdrücklichem Vorbehalt des Rechts der Kantone, den Automobilverkehr auf ihrem Gebiete zu beschränken oder zu untersagen (Bbl. 1910 III 725; A. S. 27, 49). — Diese schon bei früheren Gelegenheiten geübte Praxis (vgl. Burckhardt, Kommentar, 2. Aufl. S. 115 ff.) steht nicht im Einklang mit der Bundesverfassung. Der Bund kann niemals befugt sein, eine internationale Uebereinkunft abzuschließen auf einem Gebiete, für welches ihm die Bundesverfassung das Gesetzgebungsrecht nicht einräumt. Vgl. Fleiner in der Zeitschrift für schweizerisches Recht, N. F. XXV S. 393 ff.

zog sich jedoch in die Länge; dem Entwurf war besonders aus föderalistischen Kreisen eine starke Gegnerschaft erwachsen; ein übereinstimmender Beschluß beider Räte konnte daher nicht erzielt werden. Der Bundesrat legte daraufhin mit Botschaft vom 3. November 1916 einen neuen Entwurf vor. Dieser wahrte, den föderalistischen Bedenken Rechnung tragend, den Kantonen ausdrücklich das Recht, den Automobilverkehr auf ihren Gebieten zu beschränken oder zu untersagen; von dieser Befugnis sollten nur bestimmte vom Bunde zu bezeichnende Straßen ausgenommen sein. Andrerseits aber griff die Vorlage weiter in die kantonale Zuständigkeit ein, als sie dem Bund das Recht zuerkennen wollte, auf dem Automobil- und Motorradverkehr Abgaben zu erheben, deren Ertrag zur Verbesserung der dem Autoverkehr dienenden Straßen verwendet werden sollte [1]). Der aus den parlamentarischen Beratungen hervorgegangene neue Art. 37 bis spricht dem Bunde die Gesetzgebungskompetenz über die Straßenpolizei zu in bezug auf den Automobil- und Fahrradverkehr. Die Straßenhoheit hingegen verbleibt auch in bezug auf die Automobile und Fahrräder wie bis anhin prinzipiell den Kantonen. Nach zwei Richtungen hin erfährt aber die kantonale Straßenhoheit eine Einschränkung — und darin kommt die Kompromißnatur dieser Partialrevision zur Erscheinung: der Bund kann bestimmte, für den Durchgangsverkehr notwendige Straßen offen erklären [2]). Außerdem ist der Bund, soweit er in seiner Verwaltung Automobile verwendet (Postverkehr, militärische Zwecke), in der Benutzung der Straßen nicht der Hoheit der Kantone unterworfen.

Der neue Verfassungsartikel ist in der Abstimmung vom 22. Mai 1921 von Volk und Ständen angenommen worden (206 297 Ja und 138 876 Nein; von den Ständestimmen haben sich 15 ½ für und 6 ½ gegen die Vorlage ausgesprochen) [3]); am 21. Oktober 1921 hat die Bundesversammlung die neue Vorschrift promulgiert [4]).

Der Art. 37 bis hat folgenden Wortlaut:

„Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.

Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Der Bund kann indessen bestimmte für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Straßen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären. Die Benutzung der Straßen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten."

Das Ausführungsgesetz zu diesem Verfassungsartikel ist in Vorbereitung; es wird zugleich auch Normen über die Automobilhaftpflicht aufstellen.

B. Zwei weitere Partialrevisionen sowie eine angestrebte Verfassungsrevision sprechen dem Bund das Gesetzgebungsrecht in bestimmten Materien zu, unter Ausschaltung der kantonalen Zuständigkeit.

a) Kompetenz zur Gesetzgebung über die Schiffahrt. Die Schiffahrt hat infolge ihrer großen Wirtschaftlichkeit in letzter Zeit eine gewaltige Entwicklung genommen. Große Projekte für die Anlage von Wasserstraßen tauchten allerorten auf; es sei hier nur erinnert an den Plan der Schiffbarmachung des Oberrheins bis zum Bodensee, an die projektierte Regulierung des Po und an die Weiterführung der Schiffahrtsstraße nach dem Langensee, an die in Aussicht genommene Schiffbarmachung der Rhone bis Genf

---

1) Bbl. 1916 IV 142.

2) Diese Bestimmung wird in erster Linie für den Kanton Graubünden praktisch werden, der als einziger Kanton ein u. E. gegen Art. 4 der Bundesverfassung verstoßendes absolutes Automobilverbot kennt.

3) Bbl. 1921 III 657.

4) A. S. 37, 739.

und an den Rhein-Rhonekanal. Diese Bestrebungen eröffneten nun für die Schweiz ungeahnte Möglichkeiten. Der Anschluß an die Schiffahrtswege des Auslandes und in Verbindung damit der Zugang zum Meer wird der Schweiz die Zufuhr ihrer industriellen Rohstoffe und die Abfuhr ihrer Erzeugnisse erleichtern. Die billigere Beförderung der Schwergüter auf dem Wasserwege wird ihr des weiteren gestatten, ihre Schwerindustrie zu entwickeln und die sogenannten Wasserindustrien anzuziehen. Die Befahrung der von der Schweiz zum Meere führenden ausländischen Wasserwege hat dann notwendigerweise die Anlage von Wasserstraßen im Innern des Landes zur Folge. Gewaltige Aufgaben werden damit in nächster Zukunft der Schweiz gestellt.

Es galt nun für die Bundesbehörden die verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, um diese Aufgaben rechtzeitig an die Hand nehmen zu können. Es stand von vorneherein fest, daß einzig der Bund die Großschiffahrt auf schweizerischem Gebiet ins Leben rufen und gesetzgeberisch ordnen könne. Für die Ausschaltung der Kantone sprachen vor allem verkehrspolitische Gründe; dazu kam, daß der Bund schon die Oberaufsicht über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Art. 24 BV.) [1]) besaß, und daß ihm überdies auch die alleinige Kompetenz zur Gesetzgebung über das andere große Verkehrsmittel, das Eisenbahnwesen (Art. 25 BV.) zustand. Der Bundesrat legte mit Botschaft vom 20. Oktober 1917 [2]) den Räten einen Entwurf vor über die Aufnahme eines Art. 24 in die Bundesverfassung, demzufolge der Bund die Gesetzgebungskompetenz über die Schiffahrt erhalten sollte. Dabei ist unter „Schiffahrt" nach der bundesrätlichen Vorlage nicht nur die Tätigkeit des Schiffahrtsgewerbes zu verstehen, sondern auch die Anlegung von Schiffahrtswegen wie die Ausübung der Schiffahrt selbst und ihre Förderung [3]). Des weiteren hat sich die Zuständigkeit des Bundes nicht allein auf die Binnenschiffahrt zu erstrecken, sondern bei gegebenen Verhältnissen auch auf die Schiffahrt zur See unter Schweizerflagge [4]). Die Bundesversammlung pflichtete der Vorlage bei. In der Abstimmung vom 4. Mai 1919 wurde der Verfassungsentwurf von Volk und Ständen angenommen (319 131 Ja gegen 78 260 Nein; alle Stände sprachen sich dafür aus) [5]). Mit Promulgationsbeschluß vom 27. Juni 1919 [6]) fand folgender neuer Art. 24 Aufnahme in die Bundesverfassung:

„Die Gesetzgebung über die Schiffahrt ist Bundessache."

b) Kompetenz zur Gesetzgebung über die Luftschiffahrt. Gleichzeitig mit dem Entwurf über die Aufnahme eines neuen Art. 37 bis in die Bundesverfassung betreffend den Automobil- und Fahrradverkehr hatte der Bundesrat im Jahre 1910 auch eine Vorlage eingebracht, die dem Bunde das Recht zur Gesetzgebung über die Luftschiffahrt verleihen sollte [7]). Die ungeheuren Fortschritte auf dem Gebiete der Luftschiffahrt und die daraus entspringenden Projekte von Unternehmungen für den Lufttransport ließen es voraussehen, daß der Bund über kurz oder lang gezwungen sein werde, auf diesem Gebiete gesetzgeberisch tätig zu werden. Hiefür sollte zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Es lag auf der Hand, daß man die Kompetenz zur Gesetzgebung

1) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 467 und das 1916 erlassene Ausführungsgesetz zu Art. 24 bis der BV. (A. S. 33, 189).
2) Bbl. 1917 IV 296 ff.
3) Die Kompetenz des Bundes, selber Wasserwege anzulegen und Großschiffahrt zu betreiben, ist — gleich der Zuständigkeit zum Bau und Betriebe von Eisenbahnen — schon im Art. 23 der BV. enthalten (Errichtung öffentlicher Werke).
4) Bbl. 1917 IV 318.
5) Bbl. 1919 III 487.
6) A. S. 35, 585.
7) Bbl. 1910 II 617.

über die Luftschiffahrt nur dem Bunde zuerkennen konnte. Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt hat naturgemäß wie diejenige über die Eisenbahnen und die Wasserschiffahrt das gesamte Landesgebiet zu umfassen, und könnte nicht ohne Schaden für die Sache von den Kantonsgrenzen eingeschränkt werden. Ueberdies wird die rechtliche Regelung der Luftschiffahrt zum großen Teil nur durch internationale Abkommen erfolgen können, zu deren Abschluß und Durchführung einzig der Bund in Betracht kommt. Die Zuerkennung dieser Kompetenz an den Bund sollte nach der bundesrätlichen Vorlage in dem neuen Verfassungsartikel 37 bis über den Automobilverkehr Aufnahme finden. Mit Nachtragsbotschaft vom 3. November 1916 [1]) legte der Bundesrat jedoch einen Entwurf zu einem in die Verfassung aufzunehmenden Art. 37 vor. Dabei konnte es sich wie bei dem Artikel über die Wasserschiffahrt um eine bloße Kompetenznorm handeln; es ging nicht an, Grundsätze über die künftige Gesetzgebung aufzunehmen; die ganze Materie ist ja noch viel zu wenig abgeklärt. Die Räte pflichteten bei. Am 22. Mai 1921 nahmen Volk und Stände die Vorlage an (210 447 Ja gegen 127 943 Nein; 20½ Stände sprachen sich dafür aus, 1½ dagegen) [2]). Mit Promulgationsbeschluß vom 21. Oktober 1921 [3]) wurde folgender neuer Art. 37 in die Bundesverfassung aufgenommen:

„Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes."

c) Die angestrebte Revision des Art. 44 der Bundesverfassung (Bürgerrechtsgesetzgebung). Infolge ihres bundesstaatlichen Charakters besitzt die Schweiz auch zwei Staatsangehörigkeiten, das schweizerische und das kantonale Bürgerrecht. Jeder Kantonsbürger ist nach der Bundesverfassung von Rechts wegen auch Schweizerbürger; durch den Erwerb des Kantonsbürgerrechts wird ipso jure auch das Schweizerbürgerrecht erworben, ja das Schweizerbürgerrecht kann in der Regel nur durch den Erwerb eines Kantonsbürgerrechts erlangt werden [4]). Die geltende Bundesverfassung stellt nun im Art. 44 Abs. 2 den Grundsatz auf, daß die Bedingungen für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts sowie für den Verzicht auf dasselbe durch die Bundesgesetzgebung zu ordnen seien [5]). Die Praxis der Bundesbehörden hat diesen Artikel von jeher dahin interpretiert, daß man dem Bunde nur ein Kontrollrecht über die Naturalisation sowie über die Entlassung aus dem Bürgerrecht habe geben wollen; die Erteilung des Bürgerrechts hingegen sei ausschließlich Sache der Kantone [6]). So beschränkte sich denn auch das erste Ausführungsgesetz betreffend die Erteilung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe vom 3. Juni 1876 [7]) darauf, einige allgemeine Bedingungen aufzustellen, von deren Erfüllung die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer abhängig gemacht wird (Beziehungen des Kandidaten zu seinem Heimatsstaat, Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz usw.). Den Kantonen blieb es aber freigestellt, dem Ausländer, der diese Bedingungen erfüllte, ihr Bürgerrecht zu erteilen oder zu verweigern sowie noch erschwerende Bedingungen zu verlangen. Die zunehmende Masseneinwanderung von Ausländern in die Schweiz veranlaßten um die

1) Bbl. 1916 IV 142.
2) Bbl. 1921 III 657.
3) A. S. 37, 741.
4) Das Verhältnis wiederum zwischen Kantonsbürgerrecht und Gemeindebürgerrecht wird durch das kantonale Staatsrecht geregelt; die Bundesverfassung sagt hierüber nichts.
5) Der Art. 44 Abs. 2 der BV. hat folgenden Wortlaut: „Die Bedingungen für die Erteilung des Bürgerrechtes an Ausländer, sowie diejenige, unter welchen ein Schweizer zum Zwecke der Erwerbung eines ausländischen Bürgerrechtes auf sein Bürgerrecht verzichten kann, werden durch die Bundesgesetzgebung geordnet."
6) Burckhardt, Kommentar S. 392. Bbl. 1901 II 453; Bbl. 1920 V 32.
7) A. S. II 510.

Wende des Jahrhunderts die Bundesbehörden, Mittel und Wege zur Erleichterung der Einbürgerung der Fremden zu suchen. Nur die Einführung der Einbürgerung kraft Gebietshoheit hätte der Ueberfremdung einen Riegel schieben können. Man wollte aber vorderhand eine Verfassungsrevision vermeiden und so griff man zu einem Notbehelf; die Lösung der Fremdenfrage wurde einstweilen den Kantonen überlassen; das Bundesgesetz über die Einbürgerung von 1903 räumte ihnen das Recht ein, unter bestimmten Voraussetzungen die Einbürgerung kraft Gebietshoheit einzuführen [1]). Kein Kanton machte aber von diesem Rechte Gebrauch, hauptsächlich aus Besorgnis, es könnte die Einbürgerung jure soli die öffentlichen Armenlasten vermehren. Die Ueberfremdung nahm indessen immer mehr zu; kein Land wies auch nur annähernd einen so hohen Prozentsatz von Ausländern auf, wie die Schweiz [2]). Die Fremdenfrage wurde für die Eidgenossenschaft geradezu eine Lebensfrage. Die Lösung dieser Frage drängte sich somit dem Bunde, nachdem die Kantone versagt hatten, auf. Es galt nun in erster Linie eine Revision des Art. 44 der Bundesverfassung im Sinne einer Erweiterung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiete der Bürgerrechtsgesetzgebung vorzunehmen. Bereits im Jahre 1910 hatte ein Postulat der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission den Bundesrat eingeladen „zu prüfen, wie die Einbürgerung der seßhaften und der in der Schweiz geborenen Ausländer zu erleichtern sei" [3]). Im Jahre 1912 sodann überreichte die Kommission eines zur Bekämpfung der Ueberfremdung gegründeten Initiativkomitees (die sogenannte Neunerkommission) dem Bundesrat eine Petition, welche den ausgearbeiteten Entwurf einer Partialrevision der Bundesverfassung nebst konkreten Vorschlägen zur Lösung der Fremdenfrage enthielt [4]). Unter Zugrundelegung dieser Vorschläge wurde in der Folge vom Politischen Departement ein Bericht an den Bundesrat über die gegen die Ueberfremdung zu treffenden Maßnahmen verfaßt. Der Ausbruch des Weltkrieges unterbrach für eine Weile die Fortführung der Arbeit. Im Jahre 1916 nahm man die Vorarbeiten zur Revision des Einbürgerungsrechts wieder auf. Das ganze Problem wurde einer neuen Prüfung unterzogen unter Berücksichtigung der im Laufe des Weltkrieges gemachten Erfahrungen. Mit Botschaft vom 9. November 1920 legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend Revision des Art. 44 der Bundesverfassung vor. Der Entwurf überträgt die Gesetzgebungskompetenz über den Erwerb und Verlust des Bürgerrechts dem Bunde. Der Bund soll somit nunmehr nicht nur befugt sein, Bedingungen über den Erwerb des Bürgerrechts aufzustellen, sondern selbst das Bürgerrecht zu erteilen oder die Kantone zu zwingen, dies unter bestimmten Voraussetzungen zu tun. Um die Assimilation der Ausländer zu erleichtern und gleichzeitig zu verhindern, daß Neubürger zu politischem Einfluß gelangen, auferlegt der Entwurf den durch Naturalisation Eingebürgerten für die Wählbarkeit in die gesetzgebenden und vollziehenden Behörden der Eidgenossenschaft und der Kantone eine Wartefrist von 5 Jahren. Neben der abgeleiteten Art der Bürgerrechtserwerbung, der Naturalisation, sieht der Entwurf noch die Möglichkeit eines originären Erwerbs des Bürgerrechts, die Einbürgerung kraft Gebietshoheit, vor. Er spricht den Grundsatz aus, daß die Bundesgesetzgebung die Einbürgerung jure soli einführen könne, falls die Mutter des einzubürgernden Kindes Schweizerin war oder falls der Vater oder die Mutter in der Schweiz geboren sind. Der auf diese Art Eingebürgerte wird Bürger

1) A. S. 19, 690.

2) Im Jahre 1910 betrug der Prozentsatz der Fremden 14,7% der Bevölkerung. (Bbl. 1920 V 6).

3) Bbl. 1920 V 1.

4) Bbl. 1920 V S. 1 ff.

derjenigen Gemeinde, in der die Eltern zur Zeit seiner Geburt ihren Wohnsitz haben; er besitzt in dieser Eigenschaft ein gleiches Recht auf Armenunterstützung von seiten der Bürgergemeinde bzw. des Kantons wie die übrigen Gemeindebürger; die daraus erwachsende Erhöhung der Armenlasten übernimmt zum Teil der Bund [1]).

Die Vorlage ist von den Räten noch nicht in Beratung gezogen worden.

Ein im März 1920 eingereichtes von 59 812 gültigen Unterschriften unterstütztes Volksinitiativbegehren hat ebenfalls die Lösung der Fremdenfrage zum Gegenstand. Die Initiative bezweckt eine Abänderung der Art. 44 Abs. 2 und Art. 70 der Bundesverfassung im Sinne einer Verschärfung in der Behandlung der Ausländer; es soll einerseits den Ausländern die Einbürgerung sowie nach ihrer Einbürgerung die Erlangung des passiven Wahlrechtes erschwert werden, andererseits eine schärfere Handhabung der Fremdenpolizei Platz greifen [2]). Der Bundesrat beantragte in seinem Bericht an die Bundesversammlung

1) Der bundesrätliche Verfassungsentwurf hat folgenden Wortlaut:

„Art. 44 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgenden Wortlaut ersetzt:

Art. 44. Ein Schweizerbürger darf weder aus der Schweiz noch aus seinem Heimatskanton ausgewiesen werden.

Die Gesetzgebung über den Erwerb und den Verlust des Schweizerbürgerrechts ist Sache des Bundes. Während der ersten 5 Jahre nach Erwerbung des Schweizerbürgerrechts sind die Eingebürgerten in die gesetzgebenden und vollziehenden Behörden der Eidgenossenschaft und der Kantone nicht wählbar.

Die Bundesgesetzgebung kann die Einbürgerung kraft Gebietshoheit einführen. Sie kann insbesondere bestimmen, daß das Kind ausländischer Eltern, die in der Schweiz wohnen, kraft Gebietshoheit Schweizerbürger wird, wenn seine Mutter von Geburt Schweizerin war, oder wenn der Vater oder die Mutter in der Schweiz geboren sind.

Das kraft Gebietshoheit eingebürgerte Kind erwirbt von Geburt an das Bürgerrecht der Gemeinde, in der die Eltern zur Zeit seiner Geburt ihren Wohnsitz haben. Diese eingebürgerten Personen genießen die Armenunterstützung wie die übrigen Gemeindebürger; dagegen besitzen sie keinen Anteil an den Bürger- und Korporationsgütern, soweit die Kantone nicht anders bestimmen. Der Bund übernimmt zu seinen Lasten einen Teil der effektiven Unterstützungskosten, die den Kantonen oder Gemeinden während der ersten 18 Lebensjahre der kraft Gebietshoheit Eingebürgerten erwachsen" (Bbl. 1920 V 79).

2) Die sogenannte Ausländerinitiative will gleichzeitig zwei Materien regeln. Da jedes Initiativbegehren aber gemäß Artikel 121 der Bundesverfassung nur eine Materie zum Gegenstande haben darf, so hat die Bundesversammlung die Initiative in zwei Teile zerlegt, welche getrennt der Volksabstimmung vorgelegt werden (Bbl. 1921 I, 176).

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Der Abs. 2 des Art. 44 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und durch nachstehende Bestimmungen ersetzt: Ein Ausländer erlangt das Schweizerbürgerrecht durch die Erwerbung eines Gemeinde- und Kantonsbürgerrechts. Er muß hierzu vorerst die Bewilligung des Bundesrats nachsuchen. Diese darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer im Laufe der 15 Jahre, die seinem Gesuche vorausgegangen sind, während wenigstens 12 Jahre, wovon 2 Jahre unmittelbar vor der Einreichung des Gesuches, seinen tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt hat. Diese Beschränkung gilt nicht für die Ehefrau, die von Rechts wegen das Bürgerrecht des Ehemanns verlangt, und für Kinder unter 15 Jahren, wenn sie mit den Eltern eingebürgert werden.

Eingebürgerte Ausländer, die in der Zeit vom zurückgelegten 5. Altersjahre bis Erlangung der Mündigkeit nicht während wenigstens 12 Jahren ihren tatsächlichen Wohnsitz in der Schweiz gehabt haben, besitzen nicht die Fähigkeit, in die politischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gewählt zu werden; dagegen haben sie gleich den übrigen Schweizerbürgern das Recht zu stimmen und zu wählen. Der Bundesrat prüft und entscheidet bei Erteilung der Einbürgerungsbewilligung darüber, ob der Neubürger nach dieser Bestimmung in die politischen Behörden wählbar ist.

Im übrigen werden die Bedingungen für die Erteilung des Schweizerbürgerrechts durch die Bundesgesetzgebung bestimmt. Diese soll die Einbürgerung der in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländer erleichtern; sie kann vorschreiben, daß solche Ausländer von Gesetzes wegen Schweizerbürger werden. Die Bundesgesetzgebung bestimmt ferner auch die Bedingungen, unter denen ein Schweizer zum Zwecke der Einbürgerung im Auslande auf sein Bürgerrecht verzichten kann."

Art. 70 der Bundesverfassung wird vom 29. Mai 1874 wie folgt abgeändert:

„Der Bund hat das Recht und die Pflicht, Ausländer, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft, oder die Wohlfahrt des Schweizervolkes gefährden, aus dem

vom 6. Juni 1921 Ablehnung des Begehrens. Er verwies betreffend die Einbürgerungsfrage auf seinen Entwurf zur Abänderung des Art. 44 der Bundesverfassung; bezüglich der vorgeschlagenen Abänderung des Art. 70 der Bundesverfassung machte er geltend, daß den angeregten Neuerungen in der bundesrätlichen Ausweisungspraxis Rechnung getragen werden könne [1]). Die Bundesversammlung beschloß ebenfalls die Ablehnung der Begehren. In der Abstimmung vom 11. Juni 1922 wurden beide Begehren vom Volk und Ständen mit großem Mehr verworfen [2]).

C. Drei weitere Partialrevisionen verleihen dem Bund die Kompetenz zur Erhebung von Abgaben. Diese Befugnis erstreckt sich sowohl auf direkte als indirekte Steuern. Im ersteren Fall tritt die Bundessteuerhoheit — wenn auch nur temporär — neben die kantonale Steuerhoheit. Im letzteren Fall, bei der Erhebung von indirekten Steuern — von Stempelabgaben — werden hingegen, insoweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht, die Kantone ausgeschaltet.

a) Der erste Kriegssteuerartikel. Im Art. 42 der Bundesverfassung von 1874 war der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen in der Weise getroffen worden, daß der Bund für die Bestreitung seiner Bedürfnisse in der Hauptsache auf die Erträgnisse der Zölle, des Post-, Telegraphen- und Pulverregals sowie auf die kantonalen Geldkontingente verwiesen wurde [3]). Es galt gewissermaßen als Axiom, daß die Steuerhoheit Sache der Kantone bleiben müsse [4]). Diesem Grundsatze blieb man, trotz der großen Ausdehnung, die der Kompetenzbereich des Bundes inzwischen erfahren hatte, bis in die neueste Zeit treu. Die bedeutenden Zolleinnahmen machten eine Erweiterung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiete des Steuerwesens überflüssig. Ja die günstige Finanzlage des Bundes erlaubte sogar noch, den Kantonen für die verschiedensten Verwaltungs- und Kulturaufgaben finanzielle Subventionen zu gewähren. Die Mobilisation des Heeres bei Ausbruch des Weltkrieges nahm nun die Finanzkraft des Bundes stark in Anspruch. Die Kosten der Grenzbesetzung beliefen sich bis März 1915 bereits auf ca. 200 Millionen [5]); dazu gesellte sich ein namhafter Ausfall an Zolleinnahmen. Der Staatshaushalt der Eidgenossenschaft verlor dadurch das Gleichgewicht. Es galt somit, sich nach neuen Einnahmequellen umzusehen. Der Art. 42 der Bundesverfassung sah die Möglichkeit vor, von den Kantonen Geldbeiträge zu erheben; es ging aber nicht an, diesen Weg zu beschreiten; der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen hatte sich ja seit Jahrzehnten in der Richtung der Bundessubventionen an die Kantone und nicht in der Richtung der Beiträge der Kantone

Gebiete der Schweiz wegzuweisen. Als solche Gefährdung gilt insbesondere die Teilnahme an verfassungswidrigen Umtrieben, oder an politischen Unternehmungen, welche die guten Beziehungen der Schweiz zu auswärtigen Staaten zu stören geeignet sind, sowie auch eine wirtschaftliche Betätigung, die gegen Treu und Glauben im Verkehr verstößt und die allgemeinen Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft verletzt.

Die Handhabung dieser Bestimmung liegt dem Bundesrat ob. Ausländer, deren Wegweisung in Frage kommt, sind ihm von den Polizeibehörden der Kantone durch Vermittlung der Bundesanwaltschaft zu melden" (Bbl. 1920 IV 138).

1) Bbl. 1921 III 335.

2) Neue Züricher Zeitung, Mittagsblatt vom 12. Juni.

3) Der Art. 42 der BV. hat folgenden Wortlaut: „Die Ausgaben des Bundes werden bestritten: a) aus dem Ertrag des Bundesvermögens; b) aus dem Ertrag der schweizerischen Grenzzölle; c) aus dem Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung; d) aus dem Ertrag der Pulververwaltung; e) aus der Hälfte des Bruttoertrages der von den Kantonen bezogenen Militärpflichtersatzsteuern; f) aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung, vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben, der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist.

4) Vgl. Blumenstein, Ein schweizerisches Steuersystem in der Vierteljahrsschrift für schweiz. Abgaberecht Bd. I Heft 1 (1920).

5) Bbl. 1915 I 150.

an den Bund entwickelt. Die Erhebung von Geldbeiträgen hätte außerdem für den Staatshaushalt der Kantone eine schwere Belastung bedeutet. Der einzige gangbare Weg bestand in einem Ausbau der Steuerhoheit des Bundes. Von einer direkten dauernden Bundessteuer neben den kantonalen direkten Steuern konnte zwar nicht die Rede sein; das hätte eine dauernde Schwächung der Finanzkraft der Kantone bedeutet. Man behalf sich darum vorläufig mit einer einmaligen direkten Kriegssteuer. Dazu bedurfte es der verfassungsrechtlichen Grundlage. Mit Botschaft vom 12. Februar 1915 legte der Bundesrat den Entwurf zu einem Bundesbeschluß betreffend Aufnahme eines Art. 42 bis in die Bundesverfassung [1]). Aus den Beratungen der Bundesversammlung ging der neue transitorische Art. 42 bis der Bundesverfassung hervor. Dieser sieht die Erhebung einer einmaligen direkten Bundessteuer vor. Diese Bundessteuer ist eine Vermögens- und Erwerbssteuer mit progressivem Steuersatz unter Befreiung der wirtschaftlich Schwachen. Neben den natürlichen Personen sind auch die juristischen Personen der Steuer unterworfen; von der Erwägung ausgehend aber, daß das in den juristischen Personen angelegte Kapital und der von ihnen erzielte Geschäftsertrag zum Teil auch in den Händen ihrer Mitglieder zur Versteuerung gelangt, wird darauf verzichtet, die juristischen Personen gleichzeitig der Kapitalbesteuerung und der Ertragsbesteuerung zu unterstellen; man beschränkt sich vielmehr auf die Besteuerung der Aktiengesellschaften nach dem Kapital, der Genossenschaften nach dem Reinertrag, und der übrigen juristischen Personen nach dem Vermögen. Der Bezug der Kriegssteuer erfolgt durch die kantonalen Steuerorgane; als Gegenleistung hiefür sowie mit Rücksicht auf die prekäre finanzielle Lage der Kantone wird ein Fünftel des Steuerertrags ihnen überlassen. Die Vorlage wurde in der Abstimmung vom 6. Juni 1915 von Volk und Ständen mit großem Mehr angenommen (452 117 Ja gegen 27 461 Nein; alle Stände sprachen sich dafür aus) [2]). Am 28. September promulgierte die Bundesversammlung die neue Vorschrift [3]).

Der neue Art. 42 bis hat folgenden Wortlaut:

„1. Der Bund erhebt zur teilweisen Deckung der Kosten des Truppenaufgebots während des europäischen Krieges eine einmalige Kriegssteuer.

2. Die natürlichen Personen haben diese Steuer zu entrichten von ihrem Vermögen und ihrem Erwerb. Die Steuerpflicht beginnt bei einem Vermögen, das zehntausend Franken, und bei einem Erwerb, das zweitausend Franken übersteigt; für Witwen ohne Erwerb mit Kindern wird das steuerfreie Vermögen, und für Familien ohne Vermögen mit 4 oder mehr Kindern unter 18 Jahren wird der steuerfreie Erwerb erhöht werden. Der Steuersatz ist progressiv und steigt in Klassen von eins bis fünfzehn vom Tausend des Reinvermögens und von einhalb bis acht vom Hundert des Reinerwerbs, nach Maßgabe der diesem Beschlusse beigefügten Tabellen.

3. Die Aktiengesellschaften und Kommanditaktiengesellschaften haben die Steuer von ihrem Aktienkapital, ihren Reservefonds und ihren anderen Rückstellungen zu entrichten. Der Steuersatz beträgt zwei bis zehn vom Tausend des einbezahlten Aktienkapitals und der Reserven, und eins bis fünf vom Tausend des nicht einbezahlten Aktienkapitals. Innerhalb dieser Grenzen richtet er sich nach der Höhe der zur Auszahlung gelangten Dividenden.

4. Die Genossenschaften des Obligationenrechts mit Ausnahme der konzessionierten Versicherungsgenossenschaften entrichten diese Steuer von ihrem Reinertrag; der Steuersatz beträgt vier vom Hundert, der den Mitgliedern gewährten Rückvergütungen und acht vom Hundert des übrigen Reinertrages. Die konzessionierten Versicherungsgenossenschaften

1) Bbl. 1915 I 165. 2) A. S. 31, 336. 3) A. S. 31, 336.

entrichten die Steuer von ihrer schweizerischen Prämieneinnahme; der Steuersatz beträgt fünf vom Tausend dieser Prämieneinnahmen.

5. Die übrigen juristischen Personen entrichten die Kriegssteuer von ihrem Vermögen nach den Vorschriften, die für die natürlichen Personen gelten; der Steuersatz steigt bei ihnen nur bis zehn vom Tausend.

6. Von der Entrichtung der Kriegssteuer sind befreit:

a) Der Bund und die Kantone, und ihre Anstalten und Betriebe, die schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern und die schweizerische Alkoholverwaltung;

b) die schweizerische Nationalbank;

c) die Gemeinden, sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, dessen Ertrag öffentlichen Zwecken dient;

d) die übrigen Körperschaften und Anstalten, für das Vermögen, dessen Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Arme und Kranke dient;

e) die konzessionierten Transportanstalten für das Aktienkapital, für das keine Dividenden erteilt wird.

7. Der Bezug der Kriegssteuer erfolgt in mindestens zwei Raten. Er liegt den Kantonen ob. Diese haben vier Fünftel der eingehenden Steuerbeträge dem Bund abzuliefern.

8. Die Bundesversammlung wird die Vorschriften über die Ausführung dieses Verfassungsartikels endgültig aufstellen."

Seine nähere Ausführung empfing dieser Verfassungsartikel im Bundesbeschluß betreffend die eidgenössische Kriegssteuer vom 22. Dezember 1915 [1]).

b) Der Verfassungsartikel über die Stempelabgabe. Die Finanzlage des Bundes verschlimmerte sich infolge der weiter dauernden Grenzbesetzung immer mehr; die Mobilisationskosten und die durch die finanziellen Störungen des Krieges verursachten Rückschläge beliefen sich Ende 1916 auf ca. 600 Millionen Franken [2]). Man konnte es darum bei der Erhebung einer einmaligen Kriegssteuer nicht bewenden lassen, und es galt somit, sich nach neuen Einnahmequellen umzusehen. Der Bundesrat legte den Räten mit Botschaft vom 2. März 1917 ein Finanzprogramm vor; dieses sah die Einführung von Stempelabgaben auf Geschäftsurkunden, sowie die Errichtung eines Tabakmonopols und die Besteuerung aller gebrannten Wasser vor; ebenso wurde mit der Möglichkeit einer zweiten Kriegssteuer gerechnet [3]). Es galt nun, die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einführung dieser Steuern zu schaffen. Zuerst wandte man sich den Stempelabgaben zu. Die Einführung dieser Steuer lag besonders nahe; die Verkehrssteuern hatten nämlich bis dahin im allgemeinen keine ergiebige Ausgestaltung durch die Kantone erfahren; sie konnte darum ohne große Beeinträchtigung der kantonalen Finanzen eingeführt werden. Schon mit Botschaft vom 11. Dezember 1916, also bereits vor der Vorlegung seines Finanzprogramms, hatte der Bundesrat den Entwurf zu einer Verfassungsrevision zwecks Einführung einer eidgenössischen Stempelsteuer vorgelegt [4]). Aus den Beratungen der eidgenössischen Räte gingen die neuen Art. 41 bis und 42 litt. der Bundesverfassung hervor. Der Art. 41 bis überträgt dem Bunde die Kompetenz zur Erhebung von Stempelabgaben auf die Urkunden des

1) A. S. 31, 445. Da der neue Art. 42 bis bereits auch die Direktiven für das Ausführungsgesetz enthält, so wurde dieser Bundesbeschluß schon durch den Verfassungsartikel dem Referendum entzogen.
2) Bbl. 1917, I 121.
3) Bbl. 1917 I 123.
4) Bbl. 1916 V 540.

Handelsmobiliarverkehrs, die vorwiegend der Kapitalbildung, der Kapitalverwendung und der Gewinnrealisation dienen, wie Aktien und Obligationen, Wechsel, Scheck, Prämienquittungen. Solche Urkunden dürfen, falls der Bund sie als abgabepflichtig oder abgabefrei erklärt, von den Kantonen mit keinerlei Abgaben mehr belastet werden. Hingegen erstreckt sich die Kompetenz des Bundes nicht auf die Besteuerung der Urkunden des Immobiliar- und Grundpfandverkehrs. Diese Einschränkung der Bundeskompetenz ist in dem Umstande begründet, daß die Besteuerung des Immobiliarverkehrs bereits durch die kantonale Gesetzgebung stark ausgebaut war; dazu kommt, daß das Steuerobjekt des Immobiliarverkehrs im Gegensatz zum Steuerobjekt des Mobiliarverkehrs derart lokalisiert ist, daß hier eine kantonale Besteuerung den Vorzug vor der bundesrechtlichen verdient [1]). Diese neue eidgenössische Stempelsteuer stellt sich somit dar als eine indirekte Besitzsteuer auf das Kapital. Die Kantone partizipieren mit einem Fünftel am Ertrage der Stempelsteuer.

Die neue litt. g des Art. 42 der Bundesverfassung endlich führt als weitere Einnahmequelle des Bundes den Ertrag der Stempelabgaben an.

Die Vorlage wurde in der Abstimmung vom 13. Mai 1917 von Volk und Ständen angenommen (190 288 Ja gegen 167 689 Nein; 14½ Stände sprachen sich dafür aus, 5 ganze und 5 halbe Stände dagegen [2]). Mit Promulgationsbeschluß vom 13. Juni 1917 wurden folgende neue Art. 41 bis und 42 litt. in die Bundesverfassung aufgenommen [3]):

„Art. 41 bis. Der Bund ist befugt, Stempelabgaben auf Wertpapieren, Quittungen für Versicherungsprämien, Wechseln und wechselähnlichen Papieren, auf Frachturkunden und anderen Urkunden des Handelsverkehrs zu erheben; diese Befugnis erstreckt sich nicht auf die Urkunden des Grundstückverkehrs und des Grundpfandverkehrs. Urkunden, für die der Bund die Abgabepflicht oder die Abgabefreiheit festsetzt, dürfen von den Kantonen nicht mit Stempelabgaben oder Registrierungsgebühren belastet werden.

Vom Reinertrag der Stempelabgaben fällt ein Fünftel den Kantonen zu. Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt durch die Bundesgesetzgebung."

„Art. 42 g. Aus dem Ertrage der Stempelabgaben."

Seine nähere Ausführung erfuhr der neue Art. 41 bis durch das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917 [4]) und das Bundesgesetz betreffend die Stempelabgaben auf Coupons vom 25. Juni 1921 [5]).

c) D e r z w e i t e K r i e g s s t e u e r a r t i k e l. Die schon in der bundesrätlichen Botschaft vom 2. März 1917 in Aussicht gestellte Erhebung einer zweiten außerordentlichen Kriegssteuer erwies sich infolge der immer kritischer werdenden Finanzlage des Bundes als unumgänglich [6]). Die Kosten des Truppenaufgebots bis Juni 1918, sowie die Defizite der Verwaltungsrechnungen der Kriegsjahre 1914—1917 beliefen sich auf über 1 Milliarde Franken [7]). Mit Botschaft vom 5. August 1918 legte der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf zu einer Partialrevision der Bundesverfassung vor [8]). Aus den Debatten der eidgenössischen Räte ging dann der neue Artikel der Bundesverfassung über die Erhebung

1) Bbl. 1916 IV 556. 2) A. S. 33, 407.
3) A. S. 33, 407. 4) A. S. 34, 59.
5) A. S. 37, 697.
6) Bbl. 1918 IV 257. Die ebenfalls im bundesrätlichen Finanzprogramm von 1917 vorgesehene Einführung des Tabakmonopols unterblieb infolge des Widerstandes im Parlament und Volk.
7) Es sei hier noch darauf hingewiesen, daß der Bundesrat auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten eine Kriegsgewinnsteuer erhoben hat (A. S. 32, 351; 36, 324).
8) Bbl. 1918 IV, 255.

einer außerordentlichen Kriegssteuer hervor. Das System dieser außerordentlichen neuen Kriegssteuer ist in seinen Grundzügen dasselbe wie bei der ersten eidgenössischen Kriegssteuer. Die Neuerung gegenüber der ersten Kriegssteuer besteht darin, daß die neue Bundessteuer nicht eine einmalige ist, sondern so lange wiederholt werden soll, bis ihr Ertrag zusammen mit den Ergebnissen der ersten Kriegssteuer und der Kriegsgewinnsteuer die Kapitalausgaben für die Grenzbesetzung gedeckt haben wird.

Volk und Stände nahmen am 5. Mai 1919 die Vorlage an (307 528 Ja gegen 165 119 Nein; 2 Stände verwarfen die Vorlage) [1].

Mit Promulgationsbeschluß vom 27. Juni 1919 wurde folgender neuer Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen [2]:

„Ziffer 1. Der Bund erhebt eine außerordentliche Steuer zum Zwecke der Deckung der Kapitalausgaben, die für das Truppenaufgebot während des Weltkrieges bis Ende 1918 aufgewendet worden sind.

Ziffer 2. Die Steuer wird in vierjährigen Perioden so oft erhoben, bis der dem Bund zukommende Ertrag zusammen mit den Ergebnissen der ersten Kriegssteuer die Kapitalausgaben für das Truppenaufgebot deckt. Bleibt zuletzt noch ein Betrag zu decken, der geringer ist, als das voraussichtliche Ergebnis einer nochmaligen Wiederholung der Steuer, so entscheidet die Bundesversammlung endgültig darüber, ob die Steuer auch noch bis zur Höhe dieses Restes zu erheben ist.

Ziffer 3. Die natürlichen Personen entrichten die Steuer von ihrem Vermögen und ihrem Erwerb. Von dieser Steuer gehen die Betreffnisse ab, welche Steuerpflichtige in der Eigenschaft als Teilhaber und Kommanditäre von Kollektiv- und Kommanditgesellschaften nach Ziffer 5 zu entrichten haben.

Die Vermögenspflicht beginnt bei einem Vermögen, das 10 000 Fr. übersteigt. Für Personen ohne ausreichenden Erwerb ist dieser Ansatz angemessen zu erhöhen.

Die Erwerbssteuer beginnt:

a) für Personen mit einem 20 000 Fr. übersteigenden Vermögen bei einem Erwerb von mehr als 2000 Fr.;

b) für Personen, deren Vermögen mehr als 10 000 Fr. beträgt, aber 20 000 Fr. mit übersteigt, bei einem Erwerb von mehr als 3000 Fr.;

c) für Personen ohne Vermögen oder mit einem 10 000 Fr. übersteigenden Vermögen bei einem Erwerb von mehr als 4000 Fr.

Die unter A—C genannten Ansätze für den Beginn der Erwerbssteuerpflicht erhöhen sich um je 400 Fr. für jedes Kind unter 18 Jahren und für jede Person, der gegenüber der Erwerbende unterstützungspflichtig ist, sofern er für diese Personen tatsächlich sorgt.

Soweit auf Grund dieser Bestimmungen eine Steuerpflicht besteht, bezieht sie sich auf den ganzen Umfang des Vermögens und des Erwerbs.

Die Steuersätze sind progressiv und steigen in Klassen von 1—25 pro mille des Reinvermögens, und von $^4/_{10}$—20% des Reinerwerbs, nach Maßgabe der diesem Beschluß beigefügten Tabellen I und II.

Ziffer 4. Für Erwerb aus Tantièmen, sofern deren Gesamtbetrag 2000 Fr. übersteigt, wird eine Zuschlagssteuer erhoben, die nach Tabelle II zu berechnen ist; aber mindestens 2% der Tantièmen beträgt.

1) Bbl. 1919 III, 487.
2) A. S. 35, 587.

Z i f f e r 5. Die Kollektiv- und Kommanditgesellschaften entrichten eine Steuer vom einbezahlten Aktienkapital. Die Steuersätze sind progressiv und steigen in Klassen von 1 pro mille bis 100 pro mille des unbezahlten Aktienkapitals und der Reserven, und von ¼—25 pro mille des nicht einbezahlten Aktienkapitals. Innert dieser Grenzen richtet es sich nach dem Verhältnis des jährlichen Reingewinnes zum einbezahlten Aktienkapital und zu den Reserven nach Maßgabe der diesem Beschlusse beigefügten Tabelle III.

Z i f f e r 6.

Z i f f e r 7. Die Genossenschaften des schweizerischen Obligationenrechts, mit Ausnahme der konzessionierten Versicherungsgenossenschaften, entrichten die Steuer von ihrem Reingewinn, der Steuersatz beträgt 4% der den Mitgliedern und Kunden gewährten Rückvergütungen und Rabatte und 8% des übrigen Reingewinnes.

Ferner zahlen die Genossenschaften vom eigenen Vermögen der Genossenschaften (Genossenschaftskapital und Reserven) 2½ pro mille. Das nicht einbezahlte Genossenschaftskapital bezahlt ½ pro mille.

Die konzessionierten Versicherungsgenossenschaften entrichten die Steuer von ihrer schweizerischen Prämieneinnahme.

Z i f f e r 8. Die übrigen juristischen Personen entrichten die Steuer von ihrem Vermögen. Die Steuerpflicht beginnt bei einem Vermögen, das 10 000 Fr. übersteigt. Die Steuersätze sind die nämlichen, wie für die natürlichen Personen, steigen jedoch nur bis zu 10 pro mille.

Z i f f e r 9. Von der Entrichtung der Steuer sind befreit:

a) der Bund und die Kantone und ihre Anstalten und Betriebe, sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds, die schweizerische Versicherungsanstalt in Luzern und die schweizerische Alkoholverwaltung;

b) die Gemeinden, sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag öffentlichen Zwecken dient;

c) die übrigen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag Kultus oder Unterrichtszwecken, oder der Fürsorge für Arme und Kranke, sowie für Alters- und Invaliditäts- oder anderen ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dient;

d) die als Aktiengesellschaft im Jahre 1917 gegründete „schweizerische Kohlenzentrale" in Basel.

Bei den konzessionierten Transportanstalten fällt dasjenige Aktienkapital, für das keine Dividende bezahlt wird, bei der Steuerberechnung außer Betracht.

Den Steuerpflichtigen, die infolge des Krieges in Not geraten sind oder die sich sonst in einer Lage befinden, in welcher die Bezahlung der Kriegssteuer für sie zur großen Härte würde, kann die Steuer ganz oder teilweise erlassen werden.

Z i f f e r 10. Für jede vierjährige Periode wird die Steuer neu veranlagt. Veranlagung und Bezug erfolgen durch die Kantone unter der Aufsicht des Bundes. Die Selbsttaxation ist obligatorisch. Die Steuer wird in Raten eingezogen. Die Kantone haben ⁴/₅ der eingehenden Steuerbeträge dem Bunde abzuliefern.

Z i f f e r 11. Die Bundesversammlung wird endgültig die Vorschriften über die Ausführung dieses Verfassungsartikels, sowie zur Sicherstellung der gleichmäßigen Durchführung der Steuer aufstellen und nach Bereinigung der Rechnung die Höhe der Kapital-

ausgaben für das Truppenaufgebot bestimmen. Die so festgestellten Kapitalausgaben und die Erträgnisse der Kriegssteuer sollen auf einer besondern, von der ordentlichen Staatsrechnung getrennten Rechnung gebucht werden."

Seine nähere Ausführung empfing der neue Verfassungsartikel im Bundesbeschluß betreffend die neue außerordentliche Kriegssteuer vom 28. Dezember 1920 [1]).

d) Das brennende Problem der eidgenössischen Finanzreform zeitigte auch zwei Volksinitiativbegehren.

Im Jahre 1917 wurde durch die Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei der Schweiz ein von 116 185 Bürgern unterzeichnetes Volksbegehren eingereicht, das die Einführung einer direkten Bundessteuer postulierte; zu diesem Zwecke sollte ein neuer Art. 41 bis in die Bundesverfassung Aufnahme finden und der Art. 42 litt. derselben abgeändert werden. Diese direkte Bundessteuer war als progressive Vermögens- und Einkommensteuer der natürlichen Person gedacht unter Befreiung der kleineren Vermögen und Einkommen. Daneben sah die Initiative auch eine direkte Besteuerung, der juristischen Personen vor. Dieses Volksbegehren stellte sich dar als Versuch einer — steuerpolitisch wie volkswirtschaftlich unzulässigen — einseitigen Abwälzung der Finanzlasten des Bundes auf den Besitz; es bedeutete außerdem eine Verkennung der Tatsache, daß der bestehende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen das Produkt einer langen historischen Entwicklung ist und daß die Einführung einer direkten Bundessteuer in Konkurrenz mit den kantonalen direkten Steuern mit der Zeit eine Erschütterung der bundesstaatlichen Struktur des Landes zur Folge haben müßte. Der Bundesrat sprach sich in seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 25. Januar 1918 gegen die Einführung einer direkten Bundessteuer aus [2]). Die Bundesversammlung beantragte ihrerseits beim Volke die Ablehnung der Initiative [3]). In der Abstimmung vom 2. Juni 1918 wurde das Initiativbegehren verworfen (325 814 Nein gegen 246 735 Ja; 14½ Stände sprachen sich gegen die Initiative aus, 7½ waren dafür [4]) [5]).

In derselben Richtung wie die Initiative auf Einführungen einer direkten Bundessteuer — einseitige Belastung des Besitzes — bewegt sich auch das Volksbegehren vom Jahre

1) A. S. 36, 667.
2) Bbl. 1918 I 173.
3) Bbl. 1918 I 473.
4) Bbl. 1918 III 682.
5) Das Initiativbegehren hatte folgenden Wortlaut:

„1. Die Bundesverfassung wird durch folgenden Artikel ergänzt: Art. 41 bis. Der Bund erhebt jährlich eine direkte progressive Steuer auf Vermögen und Einkommen natürlicher Personen. Steuerfrei sind Reinvermögen unter 20 000 Fr., sowie Einkommen, einschließlich des Vermögensertrages, unter 5000 Fr. Der Nachlaß der Bundessteuerpflichtigen unterliegt der amtlichen Inventarisation.

Der Bund erhebt ferner jährlich eine direkte Steuer von juristischen Personen. Steuerfrei sind alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Betriebe, soweit deren Vermögen und Ertrag öffentlichen Zwecken dienen; ferner die übrigen Körperschaften und Anstalten, soweit deren Vermögen und Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Arme und Kranke dienen.

Die Aufstellung der näheren Bestimmungen über den Umfang der Steuerpflicht, die Anlage der Steuer und der Steueransätze für natürliche und juristische Personen, sowie über das Steuerverfahren ist Sache der Bundesgesetzgebung. Der Steuerbezug liegt den Kantonen ob. Die Kosten des Verfahrens und des Steuerbezuges trägt der Bund. Ein Zehntel des Bruttosteuerertrags verbleibt den Kantonen."

2. Art. 42 litt. der Bundesverfassung lautend: „... aus den Beiträgen der Kantone, deren nähere Regulierung vorzugsweise nach Maßgabe der Steuerkraft derselben der Bundesgesetzgebung vorbehalten ist", wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: „... aus dem der Bundeskasse zufließenden Ertrag der direkten Bundessteuern nach Maßgabe von Art. 41 bis."

1921 betreffend die einmalige Vermögensabgabe. Diese Initiative will dem Bund in einem neuen Art. 42 bis der Bundesverfassung die Kompetenz geben zur Erhebung einer Abgabe auf den den Betrag von 80 000 Fr. übersteigenden Teil des Vermögens von natürlichen und juristischen Personen. Der Steuersatz soll dabei für natürliche Personen von 8—60% steigen, für juristische Personen 10% betragen [1]). Bundesrat und Bundesversammlung haben zu diesem Volksbegehren noch nicht Stellung genommen.

---

1) Bbl. 1921 IV 74. Die Initiative hat folgenden Wortlaut: „Der Bundesverfassung wird folgender Art. 42 bis eingefügt: 1. Der Bund erhebt eine einmalige Vermögensabgabe zu dem Zwecke, sich, den Kantonen und den Gemeinden die Erfüllung der sozialen Aufgaben zu ermöglichen. 2. Abgabepflichtig sind die natürlichen und juristischen Personen. 3. Von der Entrichtung der Abgabe sind befreit: a) Der Bund und die Kantone und ihre Anstalten und Betriebe, sowie die unter ihrer Verwaltung stehenden Spezialfonds, die schweizerische Nationalbank, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt und die Schweizerische Alkoholverwaltung; b) die Gemeinden, sowie die andern öffentlich-rechtlichen und kirchlichen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag öffentlichen Zwecken dient; c) die übrigen Körperschaften und Anstalten für das Vermögen, das als solches oder mit seinem Ertrag Kultus- oder Unterrichtszwecken oder der Fürsorge für Arme und Kranke, sowie für Alter und Invalidität oder anderen ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dient. 4. Abgabepflichtig ist das gesamte Vermögen nach Abzug der Schulden. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Ziffern 5, 6 und 9. 5. Als abgabepflichtiges Vermögen natürlicher Personen gilt nicht der Hausrat bis auf einen Betrag von 50 000 Fr. 6. Als abgabepflichtiges Vermögen juristischer Personen gelten nicht a) das einbezahlte Grund- oder Stammkapital, b) die Rücklagen für ausschließlich gemeinnützige oder Wohlfahrtszwecke, deren Verwendung zu solchen Zwecken gesichert ist. 7. An die Veranlagung der Vermögensabgabe wird das Vermögen der Ehegatten, die nicht dauernd voneinander getrennt leben, zusammengerechnet. 8. Für die persönliche und sachliche Abgabepflicht und der Einschätzung ist der 1. Dezember 1922 als Stichtag maßgebend. 9. Abgabepflichtig ist bei juristischen und natürlichen Personen nur der den Betrag von 80 000 Fr. übersteigende Teil des Vermögens. Der abgabefreie Betrag erhöht sich bei Familien a) für die Ehefrau um 30 000 Fr., b) für jedes minderjährige Kind um 10 000 Fr. 10. Für natürliche Personen beträgt die Vermögensabgabe

| | | |
|---|---|---|
| f. d. ersten angefangenen od. vollen | 50 000 Fr. d. abgabepflicht. Vermögens | 8 v. H., |
| ,, ,, nächsten ,, ,, ,, | 50 000 ,, ,, ,, ,, | 10 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 100 000 ,, ,, ,, ,, | 12 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 200 000 ,, ,, ,, ,, | 14 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 300 000 ,, ,, ,, ,, | 16 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 400 000 ,, ,, ,, ,, | 18 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 600 000 ,, ,, ,, ,, | 20 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 1 000 000 ,, ,, ,, ,, | 22 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 1 000 000 ,, ,, ,, ,, | 24 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 1 000 000 ,, ,, ,, ,, | 26 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 28 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 30 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 32 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 34 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 37 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 40 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 2 000 000 ,, ,, ,, ,, | 43 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 3 000 000 ,, ,, ,, ,, | 46 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 3 000 000 ,, ,, ,, ,, | 49 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 3 000 000 ,, ,, ,, ,, | 52 ,, ,, |
| ,, ,, ,, ,, ,, ,, | 3 000 000 ,, ,, ,, ,, | 56 ,, ,, |

Für alle weiteren Beträge 60 v. H. Für juristische Personen beträgt die Vermögensabgabe 10 v. H. des abgabepflichtigen Vermögens. 11. Die Vermögensabgabe ist vom 1. Januar 1923 an mit 6 v. H. zu verzinsen. 12. Vermögensabgabe kann in einem Betrage oder innert 3 Jahren in jährlichen Tilgungsraten entrichtet werden. Nachweislich selbst bezeichnete Obligationen oder Kassascheine des Bundes werden zu einem der bestimmten Kurse an Zahlungsstatt genommen. Durch Bundesgesetz wird bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen Obligationen von Kantonen und Gemeinden und andere Vermögenswerte in Zahlungsstatt genommen werden. Ebenso kann der Abgabepflichtige verpflichtet werden. Wertpapiere und andere Vermögenswerte an Zahlungsstatt abzuliefern. Die Fälle dieser Naturalabgabe, wie die Bewertungsgrundsätze werden durch Bundesgesetze festgelegt. 14. Veranlagung und Bezug der Vermögensabgabe erfolgt nach Weisung und unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone. Die Kosten werden vom Bund, Kantonen und Gemeinden, entsprechend ihrem Anteil am Ertrag der Vermögens-

D. Wenden wir uns nun den Volksrechten zu.

a) Im System der politischen Rechte des Bundes — Verfassungsreferendum, Verfassungsinitiative, Gesetzesreferendum, nebst dem Recht zur Teilnahme an eidgenössischen Wahlen — fehlt noch immer das Schlußglied: die Gesetzesinitiative; der Antrag auf Ausdehnung des Volksinitiativrechts auch auf das Gebiet der einfachen Bundesgesetzgebung [1]) ist auch in dieser Periode nicht weiter gediehen. Dafür erfuhr das Gesetzesreferendum eine Erweiterung; es wurde durch Revision des Art. 89 der Bundesverfassung auf die Staatsverträge ausgedehnt, welche unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind. Diese Erweiterung des Gesetzesreferendums war durch die im Jahre 1913 infolge der Ratifizierung des Gotthardvertrags durch die Bundesversammlung eingereichte sog. Staatsvertragsinitiative begehrt worden [2]). Der Bundesrat hatte sich in seinem Berichte vom 29. Mai 1914 für Ablehnung der Initiative ausgesprochen [3]). Er befürchtete von der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum eine Gefährdung der internationalen Vertragsfähigkeit des Landes. Mit Rücksicht auf die durch den Ausbruch des Weltkrieges geschaffene Lage war die Behandlung des Volksbegehrens von den eidgenössischen Räten zurückgestellt worden [4]). Im Jahre 1914 kam der Bundesrat auf seinen Antrag von 1914 zurück; statt Verwerfung des Volksbegehrens zu beantragen, legte er nunmehr einen Gegenvorschlag vor, der von der Initiative nur in unwesentlichen Punkten abwich [5]). Zur Begründung seiner veränderten Stellungnahme wies der Bundesrat auf die gewaltigen Rückwirkungen des Weltkrieges auf das politische Denken der Völker hin, die sich besonders in der Forderung nach einem logischen Ausbau des demokratischen Prinzips geltend machen und denen Rechnung zu tragen sei [6]). Die Bundesversammlung gab jedoch dem Volksbegehren

---

abgabe, getragen. 15. Die Bundesversammlung stellt nach Annahme des Verfassungsartikels durch dringlichen Bundesbeschluß diejenigen Vorschriften auf, welche eine volle Erfassung des in Wertpapieren liegenden Vermögens sichern und die Kapitalflucht ins Ausland verhindern. Auf einen bestimmten Termin ist namentlich die Abstempelung der Wertpapiere durch den Staat zu ordnen. Bei Wertpapieren, die der Abstempelung entzogen werden, erlischt die Zahlungspflicht des betreffenden Schuldners. 16. Die Selbsttaxation ist obligatorisch. Alle natürlichen und juristischen Personen sind der Steuerbehörde gegenüber zur Auskunft verpflichtet. Insbesondere sind die Geldinstitute verpflichtet, sich allen Kontrollmaßnahmen der Einschätzungsorgane zu unterziehen. 17. Unter welchen Voraussetzungen eine Revision der Einschätzung erfolgen kann, bestimmt das Gesetz. 18. Die Kantone und Gemeinden erhalten je 20 v. H. der in ihrem Gebiet eingehenden Abgabebeträge, Nachsteuern, Zinsen und Bußen. Die übrigen 60 v. H. fallen dem Bund zu. 19. Nach Erhebung der einmaligen Vermögensabgabe tritt dieser Verfassungsartikel wieder außer Kraft."

1) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 469.

2) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 469.

3) Bbl. 1914 III 445.

4) Diese Verschleppung der Initiative durch die eidgenössischen Räte bedeutet — mag sie auch in den Zeitverhältnissen begründet sein — eine Verletzung des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892 (A. S. 12, 885). Art. 8 des zitierten Bundesgesetzes sagt: „Ist das Partialrevisionsbegehren in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt, so haben die eidgenössischen Räte spätestens binnen Jahresfrist darüber Beschluß zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen oder nicht."

5) Bbl. 1919 II 222. Der bundesrätliche Gegenvorschlag hat folgenden Wortlaut: „Art. 89 der BV. vom 29. Mai 1874 erhält folgende Abs. 3 und 4: Alle Staatsverträge der Eidgenossenschaft mit dem Auslande, welche auf unbegrenzte Zeit oder auf eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlosssen und nicht auf einen früheren Zeitpunkt gekündigt werden können, sowie Bündnisse ohne Rücksicht auf die Dauer ihrer Gültigkeit, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird. In Zeiten von Krieg und Kriegsgefahr kann die Bundesversammlung den Beschluß betreffend Genehmigung eines Staatsvertrages dringlich erklären. In diesem Falle kann eine Volksabstimmung nicht verlangt werden.

6) Bbl. 1919 II 224.

den Vorzug gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag. In der Abstimmung vom 30. Januar 1921 wurde die Staatsvertragsinitiative von Volk und Stände angenommen (398 538 Ja gegen 160 004 Nein; von den Ständen verwarfen 2 die Vorlage)[1]. Dem Art. 89 der Bundesverfassung wurde, mit Promulgationsbeschluß vom 28. Februar 1921[2], folgender dritter Absatz hinzugefügt:

„Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, sollen ebenfalls dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird."

Die Zukunft wird zeigen, ob die Verwirklichung dieses demokratischen Postulats der internationalen Stellung der Schweiz keinen Eintrag tun oder ob nicht vielmehr dadurch die Verhandlungsfähigkeit des Landes eine wesentliche Beeinträchtigung erfahren wird.

In diesem Zusammenhange soll noch auf eine Erscheinung unseres Verfassungslebens hingewiesen werden, die faktisch auf eine Beschränkung des Gesetzesreferendums hinausläuft. Wir meinen die in letzter Zeit zu häufige Anwendung der Dringlichkeitsklausel durch die Bundesversammlung. Gemäß Art. 89 der Bundesverfassung unterstehen die Erlasse der Bundesversammlung, die in die Form eines Bundesgesetzes oder eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden, dem fakultativen Referendum. Werden aber die allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse durch die Bundesversammlung als dringlich erklärt, so ist das Referendum ausgeschlossen[3]. Welche Materien können nun in die Form eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses dringlicher Natur gekleidet werden? Im Sinn und Geist der Bundesverfassung bedürfen Verwaltungsakte von großer Tragweite, die eine rasche Erledigung erheischen, dieser Form[4]. Die Praxis der Bundesversammlung in der Handhabung dieser Dringlichkeitsklausel war aber von jeher eine sehr schwankende; in den letzten Jahren vollends ist die Bundesversammlung sogar immer mehr dazu übergegangen, Bundesgesetze durch allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse abzuändern. Sie rechtfertigt diese Praxis mit dem Hinweis auf die außerordentliche Zeitlage und auf den provisorischen Charakter dieser Abänderungen. So wurden beispielsweise in Abänderung der entsprechenden Bundesgesetze die verschiedensten Posttaxen und Postgebühren, die Telephonabonnementsgebühren und Gesprächstaxen, die Ansätze des Spritzolls usw. durch dringlichen Bundesbeschluß vom 23. Dezember 1914 provisorisch erhöht[5]. Das Postgesetz von 1910 wurde in der Folge zum Zwecke der Taxerhöhungen noch dreimal durch dringliche Bundesbeschlüsse abgeändert[6]. Ebenso erfuhr das Bundesgesetz betreffend das Tarifwesen der Bundesbahnen von 1901 zu zweimalen eine Abänderung durch dringliche Bundesbeschlüsse im Sinne einer Erhöhung der Taxen[7]. Durch dringlichen Bundesbeschluß vom 18. Februar 1921 endlich wurde der Bundesrat ermächtigt, das Bundesgesetz betreffend den schweizerischen Zolltarif von 1902 im Sinne einer Anpassung der Tarife an die wirtschaftliche Lage abzuändern[8].

---

1) Bbl. 1921 I 423.
2) A. S. 37, 303.
3) Art. 89, Abs. 2 der BV. hat folgenden Wortlaut:
„Bundesgesetze sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30 000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von 8 Kantonen verlangt wird."
4) Fleiner, Zeitschrift für schweiz. Recht, N. F. XXV, S. 402.
5) A. S. 30, 672. 6) A. S. 33, 1080; 36, 865; 37, 884.
7) A. S. 30, 678; 36, 360. 8) A. S. 37, 129.

Durch diese Praxis hat die Bundesversammlung somit die Funktion der Dringlichkeitsklausel im System des schweizerischen Bundesstaatsrechts in zweifacher Hinsicht verkannt: sie übersieht einerseits, daß ein Gesetz grundsätzlich nur durch contrarius actus, also einzig durch Gesetz abgeändert bzw. aufgehoben werden darf, sowie daß Rechtssätze, wie sie die erwähnten abgeänderten Bundesgesetze ebenfalls enthalten, im Sinne der Bundesverfassung in die Gesetzesform gekleidet werden müssen und somit auch nur durch ein Gesetz abgeändert werden können; andererseits verkennt sie, daß der allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschluß im staatsrechtlichen System der Eidgenossenschaft prinzipiell nicht die Form darstellt zur Regelung von Materien provisorischen Charakters.

Diese Verkennung der staatsrechtlichen Funktion der Dringlichkeitsklausel durch die eidgenössischen Räte hat nun die praktische Folge gezeitigt, daß Erlasse der Bundesversammlung, die dem fakultativen Referendum unterstanden, ohne die Möglichkeit der Mitwirkung der Aktivbürgerschaft abgeändert worden sind.

Noch nach einer anderen Richtung hin hat die Praxis der Bundesversammlung dem Gesetzesreferendum Einbruch getan. Die Bundesverfassung hat im Art. 85, Ziff. 1 für die Organisation der obersten Bundesbehörden die Gesetzesform vorgeschrieben [1]). Das eidgenössische Versicherungsgericht erfuhr aber seine Organisation durch einen einfachen, dem Referendum also nicht unterstehenden Bundesbeschluß [2]).

b) Von den Freiheitsrechten hat einzig die Handels- und Gewerbefreiheit eine Umgestaltung erfahren.

Die mit der Fortbildung des modernen Staates zum Wohlfahrtsstaat allmählich erfolgte Abkehr von der Gewerbefreiheit [3]) hat auch in der verflossenen Epoche weitere Fortschritte gemacht. Diese Tatsache findet ihren Ausdruck besonders in der immer größer werdenden staatlichen Einmischung in die Beziehungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, mit anderen Worten: im Ausbau der Sozialgesetzgebung [4]) [5]).

Der vom Bunde bereits seit Jahrzehnten ausgebildete Arbeiterschutz erfuhr eine Erweiterung. Das 1914 erlassene neue Fabrikgesetz [6]), in Kraft seit 1920 [7]), bedeutet eine intensivere Ausgestaltung der leitenden Grundsätze des alten Gesetzes von 1877. Der Schutz der Arbeitskraft und der Gesundheit der Fabrikarbeiter, insbesondere der weiblichen und jugendlichen Arbeitskräfte, wurde darin im Sinne der Forderungen einer modernen Sozialpolitik vermehrt. Ueberdies führte das neue Fabrikgesetz den Zehnstundentag ein.

Diese letztere Reform wurde aber bald von den Ereignissen überholt. Eine der ersten sozialen Forderungen der Nachkriegszeit galt der weiteren Abkürzung der Arbeitsdauer. Diesem Postulate wurde im bestimmten Umfange vom Bunde schnell Genüge getan. Das Bundesgesetz vom 27. Juni 1919 führte die 48-Stundenwoche ein für die industriellen Betriebe, die dem Fabrikgesetz unterstehen. Der Bundesrat wurde aber darin ermächtigt, für einzelne Industrien, wenn zwingende Gründe es rechtfertigen, eine wöchentliche Arbeitsdauer von 52 Stunden zuzulassen [8]). Ebenso setzte der Bundesgesetzgeber im Jahre 1920

1) Der Art. 85, Ziff. 1 der B.V. hat folgenden Wortlaut:
„Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: 1. Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden."

2) A. S. 33, 517. 3) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. I, S. 401 ff.

4) Das Bundesgesetz über das Gewerbewesen hingegen ist noch nicht ergangen; vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 465.

5) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. I, S. 405.

6) A. S. 30, 535. 7) A. S. 35, 781. 8) A. S. 35, 782.

den normalen Arbeitstag für die Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten (Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung) auf 8 Stunden fest [1]).

Infolge der Verschärfung der wirtschaftlichen Krise setzte aber eine lebhafte Bewegung gegen die verkürzte Arbeitszeit ein. Der Forderung auf Arbeitszeitverlängerung wurde im Bundesgesetz vom 1. Juli 1922 betr. Abänderung von Art. 41 des Fabrikgesetzes vom 18. Juni 1914 u. 27. Juni 1919 Genüge getan. Darnach darf in Zeiten einer allgemeinen schweren Wirtschaftskrise die Arbeit im einschichtigen Betriebe für den einzelnen Arbeiter wöchentlich auf 54 Stunden ausgedehnt werden. Außerdem kann in Zeiten in denen diese Voraussetzung nicht zutrifft, ganzen Industrien oder einzelnen Fabriken eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitsdauer bis auf 54 Stunden gestattet werden, wenn wichtige Gründe es rechtfertigen [2]). Die Referendumskampagne gegen dieses Gesetz ist im vollen Gange.

Eine weitgehende Einmischung in das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber bezweckte sodann der Gesetzesentwurf über die Ordnung des Arbeitsverhältnisses vom 27. Juni 1919 [3]). Dieser sah die Verbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen vor, sowie die Aufstellung von Normalarbeitsverträgen für die Erwerbsgruppen in der Heimarbeit; er nahm außerdem die Schaffung von Lohnstellen zur Festsetzung von Mindestlöhnen in der Heimarbeit in Aussicht; die Vorlage ließ daneben die Möglichkeit offen, die Befugnis des Bundesrates zur Verbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und zur Aufstellung von Normalarbeitsverträgen, sowie die Befugnis der Lohnstellen zur Lohnfestsetzung auch auf Kategorien von Arbeitern der Industrie, der Gewerbe und des Handels auszudehnen. Gegen dieses Gesetz wurde jedoch das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 21. März 1920 verwarf das Volk, wenn auch nur mit einer Zufallsmehrheit, die Vorlage (254 455 Ja gegen 256 401 Nein) [4]).

In der Arbeiterfürsorge wurde ebenfalls ein großer Schritt unternommen. Das Ausführungsgesetz zum Art. 34 bis der Bundesverfassung, der dem Bund die Kompetenz zur Einführung der Kranken- und Unfallversicherung überträgt [5]), ist im Jahre 1911 ergangen [6]) und nebst einem Ergänzungsgesetz von 1915 [7]) am 1. April 1919 in Kraft erwachsen [8]). Die Unfallversicherung ist in der Form einer öffentlich-rechtlichen Fürsorge ausgestaltet; zu diesem Zwecke wurde die eidgenössische Unfallversicherungsanstalt in Luzern geschaffen; diese ist eine unter Bundesaufsicht stehende öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener juristischer Persönlichkeit. Der Versicherungszwang, d. h. das Obligatorium zur Benutzung der Anstalt erstreckt sich, und zwar sowohl für Betriebsunfälle als auch für Nichtbetriebsunfälle, in der Hauptsache auf die Fabrik- und Bauarbeiter, sowie auf das Personal der Post, der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmungen.

In diesem Zusammenhang ist noch der Bestrebungen auf Verwirklichung eines andern großen sozialen Postulats, der Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung zu gedenken. Im Jahre 1920 verlangte ein von 78 990 gültigen Unterschriften unterstütztes Volksinitiativbegehren die Aufnahme eines Art. 34 quater in die Bundesverfassung, welcher dem Bund die Kompetenz zur Einführung der Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung erteilen sollte [9]). Für die vorläufige Finanzierung

1) A. S. 36, 777. 2) Bbl. 1922 II 769 3) Bbl. 1919 III 846.
4) Bbl. 1920 II 642. 5) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. I, S. 405.
6) A. S. 27, 353. 7) A. S. 31, 381. 8) A. S. 33, 996.
9) Bbl. 1920 I, 646. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:
„In die Bundesverfassung ist folgender Art. 34 quater aufzunehmen:
‚Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Invaliditäts-, die Alters- und

des Werkes sieht die Initiative einen Teil der Erträgnisse der Kriegsgewinnsteuer vor. Der Bundesrat beantragte bei den Räten Ablehnung des Volksbegehrens; er vertrat den Standpunkt, daß mit der Errichtung der Versicherung gleichzeitig die Finanzierungsfrage gelöst werden müsse [1]). Er hatte seinerseits bereits im Jahre 1919 den eidgenössischen Räten eine Vorlage in diesem Sinne unterbreitet [2]). Der bundesrätliche Entwurf unterliegt zur Zeit der parlamentarischen Beratung. Die neue Verfassungsvorlage wird gleichzeitig mit dem Initiativbegehren Volk und Ständen vorgelegt werden. Große Schwierigkeit bereitet der Bundesversammlung angesichts der ungünstigen Finanzlage des Bundes besonders die Frage der Beschaffung der Mittel.

Die Gewerbefreiheit hat auch nach einer anderen Richtung hin eine weitere Rückbildung erfahren. Schon die Bundesverfassung von 1874 hatte in ihrem Art. 35 die Errichtung von Spielbanken aus polizeilichen Gründen untersagt [3]). Eine Definition des Begriffs der Spielbank enthielt aber die Vorschrift nicht. So war dem Bundesrat, der über die Beobachtung des verfassungsmäßigen Verbots zu wachen hatte, in der Handhabung desselben ein weiter Spielraum gelassen. Der Bundesrat legte nun in seiner Praxis die erwähnte Verfassungsbestimmung dahin aus, daß nicht alle in den Kursälen betriebenen Glücksspiele unter das Verbot des Art. 35 der Bundesverfassung fallen, so insbesondere nicht die Boulespiele, wenn bestimmte polizeiliche Forderungen erfüllt werden [4]). Gewisse Spielunternehmungen betrieben aber fortgesetzt auch andere Glückspiele mit hohen Einsätzen. Der Zweck der Verfassungsbestimmung — Schutz des öffentlichen Wohls — wurde dadurch vereitelt. Dieser Mißstand und insbesondere gewisse Vorkommnisse in Genfer Spielhäusern, die zu verschie-

---

Hinterlassenenversicherung einführen. Er kann sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone oder auch von öffentlichen und privaten Versicherungskassen.

Zur Erleichterung der Durchführung dieser Aufgabe errichtet der Bund einen Fonds. Diesem Fonds sind als erste Einlage 250 Millionen Franken zuzuführen, welche dem Erträgnis der Kriegsgewinnsteuer sofort nach Annahme des gegenwärtigen Verfassungsartikels entnommen werden. Litt. A, Ziff. 2 des Bundesbeschlusses vom 14. Februar 1919 wird in diesem Sinne abgeändert.“

1) Bbl. 1920 III 248.

2) Bbl. 1919 IV, 1; 1920 III, 70. Der bundesrätliche Entwurf hat folgenden Wortlaut: „Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgende Zusätze: Art. 34 quater. Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Invaliditäts-, die Alters- und Hinterlassenenversicherung einführen.

Er kann sie allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Die Durchführung erfolgt unter Mitwirkung der Kantone, oder auch von öffentlichen und privaten Versicherungskassen. Art. 41 ter. Die Gesetzgebung über die Erzeugung, die Einfuhr, den Verkauf und die Besteuerung von Tabak, Tabakfabrikaten und Bier ist Sache des Bundes.

Art. 41 quater. Die Kantone erheben eine Erbschaftssteuer. Sie zahlen dem Bunde an den ihm auffallenden Teil der Kosten der Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenversicherung einen jährlichen Beitrag, der auf den Vermächtnissen und Erbschaften erhoben wird.

Der Beitrag wird auf Grund eines Ansatzes und einer Einschätzung, welche einheitlich durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden, berechnet.

Art. 42, Abs. 2. Einnahmen des Bundes aus der fiskalischen Belastung von Genußmitteln sind mit Ausnahme der Grenzzölle ausschließlich zur Deckung der dem Bunde zufallenden Kosten der Sozialversicherung zu verwenden. Das gleiche gilt für Einnahmen des Bundes aus der Nachlaß- und Erbschaftssteuer.

3) Der Art. 35, Abs. 1 und 2 hatten folgenden Wortlaut: „Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Die zur Zeit bestehenden Spielhäuser müssen am 31. Dezember geschlossen werden.

Allfällig seit dem Anfange des Jahres 1871 erteilte oder erneuerte Konzessionen werden als ungültig erklärt.“

4) Vgl. beispielsweise den Bundesratsbeschluß betreffend den Betrieb der Hasardspiele in den Kursälen vom 12. September 1913; Bbl. 1914 I 372.

denen Malen ein Einschreiten des Bundesrates notwendig machten, lösten im Jahre 1916 eine Volksbewegung aus, die ihren Niederschlag in einem von 117 494 gültigen Unterschriften unterstützten Volksinitiativbegehren zur Abänderung des Art. 35 der Bundesverfassung fand. Dieses Initiativbegehren statuiert, wie der bisherige Art. 35, das allgemeine Verbot der Errichtung von Spielbanken; es gibt aber außerdem eine Definition des Begriffs der Spielbank in dem Sinne, daß als Spielbank jede Unternehmung anzusehen sei, die Glücksspiele betreibt; daran wird als Konsequenz die Forderung der Schließung aller Betriebe erhoben, die nach der gegebenen Definition unter den Begriff der Spielbanken fallen, innerhalb fünf Jahren nach Annahme der Verfassungsrevision [1]). Der Bundesrat beantragte der Bundesversammlung Ablehnung der Initiative [2]). Er hielt ein gänzliches Verbot jeglicher gewerbsmäßig betriebener Glücksspiele als eine zu weit gehende, durch das öffentliche Interesse nicht gerechtfertigte Beschränkung der Gewerbe- und der individuellen Freiheit [3]). Die eidgenössischen Räte stellten aber einen Gegenentwurf auf. Dieser wiederholte das Verbot der Errichtung von Spielbanken, ohne aber — was das praktisch Wichtige gewesen wäre — den Spielbankbegriff näher zu umschreiben; die einzige Neuerung bestand darin, daß Glückspielbetriebe, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, vom Verbot ausgenommen sein sollten, wenn sie nicht gegen das öffentliche Wohl verstoßen [4]).

In der Abstimmung vom 21. März 1920 sprach sich die Mehrheit der stimmenden Bürger für die Annahme des Volksinitiativbegehrens aus; ebenso stimmten 12 ganze und 2 halbe Stände dem Revisionsvorschlage der Initianten zu [5]). Mit Promulgationsbeschluß vom Februar 1921 erhielt der Art. 35 der Bundesverfassung folgende — eines gewissen polizeistaatlichen Beigeschmacks nicht ganz entbehrende — Fassung [6]):

„Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt.

Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glückspiele betreibt. Die jetzt bestehenden Spielbankbetriebe sind binnen 5 Jahren nach Annahme dieser Bestimmung zu schließen.

Der Bund kann auch in bezug auf die Lotterien geeignete Maßnahmen treffen.“

Zu einer weiteren Abkehr von der Gewerbefreiheit führt auch die im Zeichen der Alkoholbekämpfung stehende sog. Branntweininitiative vom Jahre 1921. Dieses Volksbegehren will den Kantonen und Gemeinden die Kompetenz geben, die Fabrikation und den Verkauf der gebrannten Wasser zu verbieten. Bundesrat und Bundesversammlung haben sich noch nicht dazu geäußert [7]).

E. Endlich ist noch zweier Initiativbegehren zu gedenken, die mehr den

---

1) Bbl. 1916 III 1. 2) Bbl. 1916 III 73. 3) Bbl. 1916 III 68.

4) Der Gegenentwurf hat folgenden Wortlaut:

„Die beiden ersten Absätze des Art. 35 der BV. werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:

Die Errichtung und der Betrieb von Spielbanken sind untersagt.

Glückspielunternehmungen, die der Unterhaltung oder gemeinnützigen Zwecken dienen, fallen nicht unter das Verbot, wenn sie unter den vom öffentlichen Wohl gebotenen Beschränkungen betrieben werden. Die Kantone können jedoch Glückspielunternehmungen auch dieser Art verbieten.“ Bbl. 1919 V 740.

5) Bbl. 1920 VI. 300.

6) A. S. 37, 601.

7) Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Die Kantone und die Gemeinden sind berechtigt, auf ihrem Gebiete die Fabrikation und den Verkauf der gebrannten Wasser, die zum Genusse bestimmt sind, zu verbieten.

Der Erlaß oder die Aufhebung solcher Verbote können sowohl nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts erfolgen, als auch durch Volksabstimmung in dem Kanton oder in der Gemeinde, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten eine solche verlangt.“ Bbl. 1921 V, 13.

Stempel parteipolitischen Charakters an der Stirne tragen, ja gleichsam die Exponenten zweier entgegengesetzter politischer Tagesströmungen sind.

a) Die Militärjustizinitiative. Infolge der lang andauernden Grenzbesetzung war die Tätigkeit der Militärjustiz stark gewachsen und zu einem wichtigen Faktor im öffentlichen Leben geworden. Die Wirksamkeit der Militärgerichte war darum naturgemäß auch erhöhter Kritik ausgesetzt. Diese Kritik richtete sich in erster Linie gegen die harten militärgerichtlichen Strafurteile; man übersah aber dabei, daß das veraltete Militärstrafgesetzbuch von 1851 mit seinen hohen Strafminima den Richter zu solchen Urteilen zwang. Besonderen Mißmut erregte sodann der Umstand, daß durch die Verkündung des Kriegsstrafrechts im August 1914 der Bereich der militärischen Gerichtsbarkeit weit in die Kreise der bürgerlichen Bevölkerung ausgedehnt wurde. Dazu gesellte sich noch die antimilitaristische Propaganda. Diese Momente zusammen führten im Jahre 1916 zur Lancierung einer Volksinitiative. Dieses von der Geschäftsleitung der sozialdemokratischen Partei eingereichte, von 118 996 gültigen Unterschriften unterstützte Volksbegehren [1]) verlangte die Abschaffung der Militärrechtspflege und eine Revision des Militärdisziplinarrechts. Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Initiative; er betonte die Notwendigkeit einer besonderen Militärjustiz und verwies im übrigen auf das in Vorbereitung begriffene neue Militärstrafgesetzbuch, das die Postulate der Initianten, soweit sie begründet seien, zu verwirklichen suche [2]). Die Bundesversammlung schloß sich diesem Antrage an. In der Abstimmung vom 30. Januar 1921 wurde das Volksbegehren mit großem Mehr verworfen (393 151 Ja gegen 198 696 Nein; von den Ständen sprachen sich 3 dafür aus) [3]) [4]).

b) Die Schutzhaftinitiative. Die revolutionäre Propaganda der letzten Jahre, die auch an den Toren der Schweiz nicht Halt machte, insbesondere aber der auf eine Umwälzung der bestehenden staatlichen Ordnung gerichtete Generalstreik vom November 1918 lösten eine Gegenaktion aus; diese fand ihren Niederschlag unter anderem in einem Volksbegehren, das von 62 323 gültigen Unterschriften unterstützt, dem Bunde durch Verfassungsrevision die Pflicht aufbürden wollte, „Schweizerbürger, die die innere Sicherheit des Landes gefährden, unverzüglich in Schutzhaft zu nehmen“ [5]). Die Initianten wiesen zur Begründung ihres Begehrens darauf hin, daß die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der revolutionären Propaganda nicht genügen. Die Annahme dieser Initiativen hätte eine schwere Gefährdung der verfassungsmäßigen Freiheitsrechte bedeutet. So empfahl denn der Bundesrat in seinem Bericht an die Bundesversammlung Ablehnung des Begehrens [6]). Die Angelegenheit ist zur Stunde noch bei den Räten anhängig.

Der Bundesrat suchte aber gleichzeitig eine gesetzliche Handhabe zur Bekämpfung von

1) Bbl. 1918 V 660. 2) Bbl. 1918 V 683. 3) Bbl. 1921 I 421.

4) Die Initiative lautete wie folgt:

„In die Bundesverfassung wird folgender Artikel als Art. 58 bis aufgenommen:

Die Militärjustiz ist aufgehoben. Vergehen gegen das Militärstrafgesetz werden von den bürgerlichen Gerichtsbehörden desjenigen Kantons, in welchem sie begangen worden sind, untersucht und beurteilt.

Das Verfahren richtet sich nach den kantonalen Prozeßordnungen.

Gegen die Endurteile der kantonalen Gerichte ist die Kassationsbeschwerde beim Bundesgerichte zulässig.

Der Arrest als militärische Disziplinar- oder Ordnungsstrafe darf 10 Tage nicht überschreiten. Die Strafen dürfen nicht durch Schmälerung der Kost, oder durch Verhängung von Dunkelarrest verschärft werden.

Das Beschwerderecht gegen Disziplinarstrafen ist gewährleistet; es dürfen wegen Ausübung dieses Rechts keinerlei Strafen verhängt werden.“ Bbl. 1920 V 481.

5) Bbl. 1919 V 651. 6) Bbl. 1919 V 651 ff.

etwaigen Umsturzversuchen in einer Ergänzung des Bundesstrafrechts von 1853. Das Bundesgesetz betreffend Abänderung des Bundesstrafrechts vom 31. Januar 1922 [1]) stellte unter Strafe alle Handlungen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung und die innere Sicherheit des Landes gerichtet sind. Dabei wurden nicht nur Vollendung und Versuch als strafbar erklärt, sondern gemäß Art. 47 der Gesetzesnovelle auch die Aufforderung in Wort, Schrift und Bild zu einer gewaltsamen Störung der verfassungsmäßigen Ordnung, sowie die Vorbereitung einer solchen Störung. Gegen die Novelle, die eine starke Opposition entfachte, nicht nur im sozialdemokratischen Lager, wurde das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 24. September 1922 verwarf die Aktivbürgerschaft das Gesetz (ca. 370000 Nein gegen 300000 Ja)[2]).

2. Im zweiten Abschnitt der Bundesverfassung sind in den verflossenen acht Jahren zwei große Neuerungen eingetreten: die Postulate auf Einführung des Proporzes bei den Nationalratswahlen, sowie auf Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für eine eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit und auf Reorganisation der Bundesverwaltung sind endlich verwirklicht worden.

A. Der Nationalratsproporz. Im Jahre 1913 wurde von den Anhängern des Verhältniswahlsystems zum dritten Male innert 13 Jahren ein Volksbegehren auf Einführung des Nationalratsproporzes eingereicht [3]). Diese von 122 080 gültigen Unterschriften unterstützte Initiative wiederholte den Vorschlag, daß jeder Kanton und Halbkanton einen Wahlkreis bilden soll. Der Bundesrat begutachtete das Begehren im ablehnenden Sinne [4]). Infolge des Krieges wurde dann die Behandlung der Initiative in den eidgenössischen Räten verschoben. Mit Beschluß vom 20. Juni 1918 empfahl die Bundesversammlung Volk und Ständen Ablehnung des Volksbegehrens [5]). Der Gedanke des Nationalratsproporzes hatte aber im Volke zu feste Wurzeln geschlagen; er galt je länger je mehr als ein Postulat der Gerechtigkeit; sämtliche Minderheitsparteien bekannten sich zu ihm und selbst in den Reihen des Freisinns war die Anhängerschaft des neuen Wahlmodus im Wachsen begriffen. Der Proporz hatte sich außerdem im Rechte mehrerer Kantone bewährt. So wurde denn das Volksinitiativbegehren in der Abstimmung vom 19. Oktober 1918 mit großem Mehr angenommen (299 550 Ja gegen 149 035 Nein; von den Ständen verwarfen nur 2½ die Initiative) [6]). Mit Promulgationsbeschluß vom 11. Dezember 1918 erhielt der Art. 73 der Bundesverfassung folgende Fassung [7]):

„Die Wahlen in den Nationalrat sind direkte. Sie finden nach dem Grundsatze der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und jeder Halbkanton einen Wahlkreis bildet [8]).

Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen."

Das Ausführungsgesetz zu diesem Verfassungsartikel ist schon am 14. Februar 1919 ergangen [9]). Es führt in Anlehnung an die bereits bestehenden kantonalen Gesetze über den Proporz das System der Listenkonkurrenz ein; den Parteien wird ein Anrecht auf Vertretung zuerkannt; das Wählen zerfällt in eine Stimmabgabe für die Partei und in eine für

1) Bbl. 1922 I 137. 2) Neue Zürcher Zeitung vom 25. Sept. 1922, Morgenblatt.
3) Vgl. dieses Jahrbuch, Bd. VIII, S. 468. 4) Bbl. 1914 II 119.
5) Bbl. 1918 III 485. 6) Bbl. 1918 V 95. 7) A. S. 34, 1219.
8) Diese Bestimmung ist mit Rücksicht auf die bundesstaatliche Struktur des Landes aufgenommen worden. Sie stuft die Wahlkraft des einzelnen Wählers je nach der Größe des Kantons ab (im Kanton Bern sind z. B. 32 Nationalräte zu wählen, im Kanton Graubünden dagegen nur 6) und bedeutet somit in letzter Linie einen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit.
9) A. S. 35, 359.

Kandidaten. Das Gesetz rückt nun die Wahl der Kandidaten in den Vordergrund; jede für einen Kandidaten abgegebene Stimme zählt aber zugleich als Stimme für diejenige Liste, auf welcher der Name des betreffenden Kandidaten steht; das Gesetz führt somit das sog. System der Einzelstimmenkonkurrenz ein (Panachieren)[1]. Das Gesetz gestattet weiter die Kumulation von zwei Stimmen. Es läßt die Listenverbindung unter den Parteien zu. Die Verteilung der Sitze unter die Listen geschieht in der Weise, daß die Gesamtzahl der gültigen Stimmen durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Mitglieder des Nationalrats geteilt wird; die nächst höhere ganze Zahl, welche auf den so erhaltenen Quotienten folgt, ist die Verteilungszahl. Nun erfolgt die Verteilung der Sitze auf Grund dieser Verteilungszahl. Bleiben Restmandate übrig, so wird die Stimmenzahl jeder Liste durch die um eins vermehrte Zahl der ihr schon zugewiesenen Mitglieder geteilt und der erste noch zu vergebende Sitz der Liste gegeben, die den größten Quotienten aufweist. Das gleiche Verfahren wird wiederholt, solange noch weitere freigebliebene Sitze zu vergeben sind. Die Wiederbesetzung von Stellen im Nationalrat erfolgt in der Weise, daß die Kantonsregierung von der Liste, auf welcher das ausscheidende Mitglied gewählt worden ist, denjenigen der nichtgewählten Kandidaten als gewählt erklärt, welcher am meisten Stimmen erhalten hat.

Die Anhänger des Verhältniswahlsystems erblickten nun im Volks- und Ständeentscheid über den Nationalratsproporz vom 13. Oktober 1918 die Feststellung eines gewissen Gegensatzes zwischen dem Volk und dem nach dem Majoritätsystem gewählten Nationalrat. Es erschien darum politisch angezeigt, die Neuwahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität vor Ablauf der im Art. 76 der Bundesverfassung statuierten dreijährigen Legislaturperiode (Oktober 1920) vorzunehmen. Dazu bedurfte es aber einer Verfassungsrevision. Die eidgenössischen Räte legten darum am 14. Februar 1919 einen Beschluß betreffend die Aufnahme von Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung vor. Volk und Stände stimmten am 10. August 1919 der Vorlage zu (200 008 Ja gegen 79 369 Nein; 21½ Stände sprachen sich dafür aus)[2]. Diese Uebergangsbestimmungen zu Art. 73 der Bundesverfassung wurden am 26. September 1919 promulgiert; sie haben folgenden Wortlaut:

„Art. 1. Am letzten Sonntag im Oktober 1919 findet eine Gesamterneuerung des Nationalrates nach Maßgabe des Bundesgesetzes betreffend die Wahl des Nationalrates nach dem Grundsatze der Proportionalität statt. Der neugewählte Nationalrat tritt am ersten Montag des Monats Dezember 1919 zur konstituierenden Sitzung in der Bundesstadt zusammen. An dem diesem Tage vorhergehenden Sonntag endigt die Amtsdauer des gegenwärtigen Nationalrates.

Die Amtsdauer des neuen Nationalrates endigt an dem ersten Montag des Monats Dezember 1922 vorangehenden Sonntag.

Art. 2. In der Dezembersession 1919 findet eine Gesamterneuerung des Bundesrates statt. Die Amtsdauer des neugewählten Bundesrats endigt im Dezember 1922"[3].

---

1) Bbl. 1918 V 121. 2) Bbl. 1919 IV 687.
3) A. S. 35, 741.
Bei den Nationalratswahlen vom 26. Oktober 1919 wurde die freisinnig-demokratische Partei, die als Mehrheitspartei die Geschicke des Landes Jahrzehnte lang mit großem Erfolg gelenkt hatte, in die Minorität versetzt.
Der erste „Proporznationalrat" weist folgende parteipolitische Zusammensetzung auf: Katholisch-Konservative 40, Liberal-Demokraten 9; Bauern-, Gewerbe- und Bürgergruppe 29; Freisinnig-Demokraten 59, Sozial-Politische Gruppe 6, Sozialdemokraten 38, Kommunisten 3, Wilde 2.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Initiative betreffend die Wählbarkeit der Beamten und Angestellten des Bundes in den Nationalrat. Der Art. 77 der Bundesverfassung statuiert, daß die vom Bundesrate gewählten Beamten und Angestellten nicht Mitglieder des Nationalrates sein dürfen [1]). Diese Vorschrift ist ein Ausfluß des Prinzips der Trennung der Gewalten. Sie will aber zugleich verhindern, daß ein Bundesbeamter durch seine Wahl in den Nationalrat Mitglied derjenigen Behörde werde, die gemäß Art. 85, Ziff. 1 der Bundesverfassung Teil hat an der Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung, und in dieser Eigenschaft somit die Tätigkeit der Verwaltungsbehörde, der er selbst untersteht, kontrollieren könne. Die Unvereinbarkeitsbestimmung des Art. 77 wurde demgemäß in der Praxis in dem extensiven Sinne ausgelegt, daß sie auf alle im Dienste der Eidgenossenschaft stehenden Funktionäre Anwendung finde, ohne Rücksicht darauf, welche Behörde sie ernannt habe [2]). Bei den Gesamterneuerungswahlen vom 26. Oktober 1919 wurden auch fünf Bundesbeamte in den Nationalrat gewählt; es erhob sich nun die Frage, ob das Prinzip der Unvereinbarkeit im Sinne des Art. 77 der Bundesverfassung noch aufrecht zu erhalten sei. Der Bundesrat wurde durch ein Postulat der eidgenössischen Räte, wie es schon vorher eine Motion Düby getan hatte, zur Prüfung der Frage eingeladen [3]). In seiner Botschaft vom 7. Juni 1920 empfahl der Bundesrat unter Hinweis auf die erhebliche Vergrößerung des eidgenössischen Beamtenkörpers, sowie unter Geltendmachung von Billigkeitsgründen den Verzicht auf das Unvereinbarkeitsprinzip [4]). Er legte zugleich den Entwurf eines abgeänderten Art. 77 der Bundesverfassung vor. Die bundesrätliche Vorlage hielt das Inkompatibilitätsprinzip aufrecht nur für die den Departementen des Bundesrates direkt unterstellten Dienstchefs, sowie für die Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der Bundesbahnen [5]). Die eidgenössischen Räte traten jedoch der Vorlage nicht bei. Daraufhin wurde im Jahre 1921 ein Volksinitiativbegehren eingereicht, das prinzipiell die Ausmerzung des Unvereinbarkeitsprinzips des Art. 77 der Bundesverfassung verlangte [6]). Der Wortlaut der Initiative stimmte mit der bundesrätlichen Vorlage überein. Die Räte beantragten entgegen dem Vorschlag des Bundesrats Ablehnung dieses Begehrens: In der Abstimmung vom 11. Juni 1922 wurde die Initiative von Volk und Ständen mit großem Mehr verworfen [7]) [8]).

1) Der Art. 77 der BV. hat folgenden Wortlaut:
„Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates, und vom letzteren gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein.“
2) Bbl. 1920 III 591. 3) Bbl. 1920 III 577.
4) Bbl. 1920 III 601.
5) Die Vorlage lautet wie folgt:
„Der Art. 77 der BV. vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:
Art. 77. Die Mitglieder des Ständerates und des Bundesrates können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein; dasselbe gilt für die den Departementen des Bundesrates direkt unterstellten Dienstchefs, sowie für die Mitglieder der Generaldirektion und der Kreisdirektionen der Bundesbahnen.
Die Bedingungen, unter denen die übrigen Beamten und Angestellten der Bundesverwaltung und der Bundesbahnen dem Nationalrat angehören können, werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Der Bundesrat ist ermächtigt, bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen diese Bedingungen im Verordnungswege festzusetzen.“ Bbl. 1920 III 609.
6) Bbl. 1921 V 119.
7) Neue Zürcher Zeitung, Mittagsblatt vom 12. Juni 1922.
8) Durch eine Motion Daucourt wurde 1917 auch die Aufhebung der im Art. 75 der BV. statuierten Wahlunfähigkeit der Geistlichen in den Nationalrat verlangt. Der Bundesrat stimmte grundsätzlich dieser Ausmerzung zu, erachtet aber die Zeit hierzu noch nicht für gekommen. (Bbl. 1921 I 564.)

B. Die Reorganisation des Bundesrates und die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Bestrebungen auf Fortbildung der Bundesverwaltung im Sinne einer den Zeitbedürfnissen angepaßten Neuorganisation des Bundesrates und seines Verwaltungsapparates [1]) haben ihre teilweise Verwirklichung gefunden. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 [2]) räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, den Departementen oder ihnen unterstellten Amtsstellen laufende Verwaltungsgeschäfte zur selbständigen Erledigung zu übertragen. Auf diese Weise findet eine wesentliche Entlastung des Bundesrates statt, der bis dahin, wenn auch nur de jure, alle Geschäfte als Kollegialbehörde zu erledigen hatte [3]). Der Bundesrat hat von dieser Befugnis im Bundesratsbeschluß vom 17. November 1914 [4]) Gebrauch gemacht und den Departementen und den ihnen untergeordneten Amtsstellen in weitgehendem Maße selbständige Kompetenzen übertragen. Diese Neuorganisation der Bundesverwaltung erhielt nachträglich ihre verfassungsrechtliche Grundlage in dem im Jahre 1914 abgeänderten Art. 103 der Bundesverfassung.

Das erwähnte Organisationsgesetz von 1914 hatte bei der Schaffung von selbständig entscheidenden Mittelinstanzen unter dem Bundesrat das Beschwerderecht an diesen grundsätzlich vorbehalten; der revidierte Art. 103 der Bundesverfassung sieht für die Behandlung dieser Beschwerden ein eidgenössisches Verwaltungsgericht vor. Das verfassungsrechtliche Fundament zu einer eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist denn auch gleichzeitig mit der Revision des Art. 103 nach langer Vorbereitungszeit [5]) im Art. 114 bis der Bundesverfassung errichtet worden. Der neue Art. 114 bis der Bundesverfassung weist dem Verwaltungsgericht die Beurteilung der in den Bereich des Bundes fallenden sog. Administrativstreitigkeiten zu, d. h. der Streitsachen, die bei der Anwendung eines eidgenössischen Verwaltungsgesetzes zwischen der Verwaltungsbehörde (Bundes- oder kantonale Verwaltungsbehörde) und einem Bürger entstehen. Diese Administrativstreitigkeiten unterstanden bis dahin in letzter Instanz der Kognition der Departemente des Bundesrates, des Bundesrates als Kollegialbehörde oder der Kognition der Bundesversammlung. Die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit ist somit dazu berufen, eine große Lücke im Rechtsschutzsystem der Eidgenossenschaft auszufüllen. Der neue Verfassungsartikel stellt dabei der Bundesgesetzgebung anheim, alle Verwaltungsstreitsachen der verwaltungsgerichtlichen Kognition zu unterstellen (Generalklausel) oder die Verwaltungsstreitsachen zu bezeichnen, die vor das Verwaltungsgericht gezogen werden können (Enumerationsmethode). Daneben sieht der Verfassungsartikel die Schaffung einer eidgenössischen Disziplinargerichtsbarkeit vor. Dem Verwaltungsgericht ist — gleich wie dem Bundesgericht gemäß Art. 113 der BV. — das Recht entzogen, den Inhalt der Bundesgesetze, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüsse und der von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge auf die Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen.

Die beiden Verfassungsvorlagen wurden in der Abstimmung vom 25. Oktober 1914 von Volk und Ständen angenommen (204 394 Ja gegen 123 431 Nein; 16 ganze und 4 halbe Stände sprachen sich für Annahme aus) [6]).

1) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 469.

2) A. S. 30, 292.

3) Das erwähnte Organisationsgesetz hat zugleich den Wunsch nach einer einheitlichen Führung der auswärtigen Politik erfüllt; das Politische Departement ist von dem jährlich seinen Inhaber wechselnden Bundespräsidium getrennt worden.

4) A. S. 30, 602.

5) Vgl. dieses Jahrbuch Bd. VIII, S. 469. 6) A. S. 30, 610.

Sie haben folgenden Wortlaut:

Art. 103. „Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus.

Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung überwiesen werden.

Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein eidgenössisches Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.“

Art. 114 bis. „Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen der Bundesverwaltung zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, soweit dafür nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.

Die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht maßgebend.

Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.

Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren werden durch das Gesetz bestimmt.“

Das Ausführungsgesetz zum Art. 114 bis ist noch nicht ergangen. Vier Vorentwürfe haben sich seit 1905 mit der Materie befaßt; gewisse Widerstände im Schoße der obersten Bundesbehörden, insbesondere die Abneigung gegen die Generalklausel, verhinderten aber bis heute die Einbringung des Gesetzesentwurfes. Man kann somit wohl von einem Leidensweg der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen. Der vierte [1]) Vorentwurf, verfaßt unter Zugrundelegung der Beratungen einer großen Expertenkommission, ist auf Generalklausel aufgebaut [2]) und sieht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht auch gegen die Verfügungen des Bundesrates vor. Entzogen bleibt aber der verwaltungsgerichtlichen Kognition der ganze Bereich des freien Ermessens der Verwaltungsbehörden, sowie bestimmte Verwaltungsakte, die ihrer Natur nach den politischen Bundesbehörden vorbehalten bleiben müssen, wie Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, zur Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität des Landes, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern usw. Für die letztinstanzliche Beurteilung der Zolltarifstreitigkeiten ist ein eidgenössischer Zollrat in Aussicht genommen. Der Vorentwurf betraut endlich das Verwaltungsgericht mit der Disziplinargerichtsbarkeit. Ein neuer, auf der Enumerationsmethode aufgebauter Entwurf ist vom eidgenössischen Justizdepartement in Aussicht gestellt. —

Ueberblicken wir noch kurz im Zusammenhange die Weiterentwicklung der Bundesverfassung während der letzten acht Jahre, so treten in diesem Fortbildungsprozesse drei Hauptmomente hervor:

Das erste Moment bildet eine bedeutende Verschiebung des Machtverhältnisses zwischen Bund und Kantonen zugunsten des ersteren, staatsrechtlich gesprochen eine wesentliche Verengerung des Bereiches der kantonalen Staatsgewalten.

1) Vierter Vorentwurf zu einem Bundesgesetze über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, verfaßt von Fritz Fleiner, April 1919.

2) Fritz Fleiner, Eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit (Separatabdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung, Nr. 764, 769, 772, Jahrg. 1921).

Das zweite Moment besteht in der sonstigen Erweiterung des Bereiches der Bundesstaatsgewalt infolge der immer größeren Ausdehnung des Aufgabenkreises der Eidgenossenschaft.

Als drittes Moment endlich tritt das Bestreben in die Erscheinung, dem Bürger gegenüber diesen erweiterten Machtbefugnissen des Bundes gewisse Garantien und zwar sowohl politischer (Nationalratsproporz) als rechtlicher Natur (Verwaltungsgerichtsbarkeit) zu verschaffen.

## II.

Die Bundesversammlung faßte am 3. August 1914 einen dringlichen Beschluß betreffend Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität während der Dauer des Weltkrieges. Die Art. 3—5 dieses Bundesbeschlusses haben folgenden Wortlaut:

Art. 3. „Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Maßnahmen, die für Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlich werden."

Art. 4. „Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrat ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschluß allfällig erforderlicher Anleihen erteilt."

Art. 5. „Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen" [1]).

Der Bundesrat machte von diesen Vollmachten Gebrauch durch Erlaß von Notverordnungen.

1. Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914, nach der Kompetenz der Bundesversammlung zum Erlaß dieses Bundesbeschlusses, sowie nach der Rechtsnatur der auf Grund dieser Delegation erlassenen Notverordnungen wurde eine Zeitlang zu einem Brennpunkt des öffentlichen Lebens der Schweiz und bildete den Gegenstand eingehender Untersuchungen [2]).

Nach unserem Dafürhalten ist das Staatsnotrecht, das Recht der Bundesbehörden zu außerordentlichen Maßnahmen im Falle dringender Gefahr, ein ungeschriebener Grundsatz der Bundesverfassung [3]). Das Notrecht ist dem Wesen des Staates inhärent; wenn der

---

1) A. S. 30, 347.

2) Nach W. Burckhardt (Zeitschrift für Schweiz. Recht, N. F. Bd. 35, S. 618 ff.) und Ed. von Waldkirch. (Die Notverordnungen im schweiz. Bundesstaatsrecht, Berner Dissertation 1915) ist die verfassungsrechtliche Grundlage des Notrechts im Art. 2 der BV. in Verbindung mit den Kompetenzbestimmungen der Art. 85, Ziff. 6, 7, 8 und Art. 102, Ziff. 2, 9, 9, 10 gegeben. Diese Autoren verkennen aber, daß der Art. 2 der BV. keinen Rechtssatz enthält, sondern nur ein politisches Programm der Aufgaben des Bundes gibt. (Der Art. 2 hat folgenden Wortlaut: „Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.") Nach Ed. His (Zeitschrift für Schweiz. Recht, N. F. 36, S. 287 ff.) bietet die Bundesverfassung keine Grundlage für die Notstandsmaßnahmen des Bundesrats; die bundesrätlichen Notverordnungen seien außerhalb der Verfassung stehende, nicht auf ihr beruhende, aber ihr gleichwertige Rechtssätze, die eine Lücke im Bundesstaatsrecht ausfüllen.

3) In ähnlichem Sinne auch Hoerni, De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse, Genfer Dissertation 1917. Jèze, L'exécutif en temps du guerre 1917, S. 106 ff., bestreitet die Existenz eines Staatsnotrechts im schweizerischen Bundesstaatsrecht.

Staat in seiner Sicherheit gefährdet ist, so gilt es, rasch Notstandsmaßnahmen zu treffen; die Dringlichkeit ihres Erlassens erlaubt es naturgemäß nicht, den ordentlichen Weg der Gesetzgebung oder der Verfassungsrevision zu beschreiten; die Natur dieser Notstandsmaßnahmen verlangt außerdem, daß diese unter Umständen dem geltenden geschriebenen Verfassungs- und Gesetzesrecht, wenn auch nur temporär und innerhalb der Grenzen des absolut Notwendigen, Einbruch tun.

Die Bundesversammlung hat nun gemäß Art. 71 der Bundesverfassung die oberste Gewalt des Bundes auszuüben; sie hat weiter gemäß Art. 85 Ziff. 6 und 7 Maßregeln zu treffen für die äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz und für die innere Sicherheit. Der Bundesversammlung kommt es also zu, dieses Notrecht, falls das Staatswohl es erheischt, zur Geltung zu bringen. Sie war somit auch kompetent, dem Bundesrat unbeschränkte Vollmacht zu erteilen zur Vornahme aller Maßnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes erforderlich werden.

Durch die Delegation dieser unbeschränkten Vollmachten hat die Bundesversammlung dem Bundesrat das Gesetzgebungsrecht in den betreffenden Materien übertragen; die bundesrätlichen Notverordnungen treten somit an Gesetzesstelle; sie erfüllen gegenüber den rechtssetzenden Erlassen der Bundesversammlung dieselbe Funktion, wie die dringlichen Bundesbeschlüsse gegenüber den Verwaltungsakten von besonderer Tragweite. Infolge dieser juristischen Natur unterstehen die Notverordnungen auch nicht dem Prüfungsrecht des Bundesgerichts im Sinne von Art. 113 der Bundesverfassung. Das Bundesgericht lehnte im Jahre 1915 mit Hinweis auf den Gesetzescharakter der bundesrätlichen Notverordnungen die Prüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit ab [1]).

2. Der Bundesrat machte von seinen Vollmachten einen weitgehenden Gebrauch. Auf Grund des Notrechtes traf er neue Maßnahmen, die sonst auf dem Gesetzgebungswege hätten geregelt werden müssen. Durch die bundesrätlichen Notverordnungen wurden weiter geltende Bundesgesetze ergänzt, abgeändert und aufgehoben. Die Noterlasse des Bundesrates setzten aber auch Verfassungsrechtssätze außer Kraft; sie griffen in den durch die Bundesverfassung den Kantonen zugeschiedenen Kompetenzbereich ein, sie rüttelten an den verfassungsmäßigen Freiheitsrechten der Bürger. Im großen und ganzen ging aber der Bundesrat in der Handhabung der Vollmachten trotzdem nicht über den Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 3. August 1914 und über das von den Zeitverhältnissen geforderte Maß hinaus; seine Noterlasse erwiesen sich besonders auf wirtschaftlichem Gebiet als eine unumgängliche Notwendigkeit.

a) In Abänderung und Ergänzung der Bundesgesetzgebung griffen die bundesrätlichen Notverordnungen in die Privatrechtsordnung ein: Es wurden beispielsweise die Bestimmungen des Obligationenrechts über den Mietvertrag und über die Folgen des Schuldnerverzugs zum Schutze von Mieter und Schuldner abgeändert [2]). Ebenso erfuhr das Aktienrecht eine wesentliche Umgestaltung. Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs wurde ergänzt durch Zulassung einer Aufschiebung der Verwertung in der Betreibung und einer Aufschiebung der Konkurseröffnung, sowie durch Einführung einer allgemeinen Betreibungsstundung und durch Erleichterungen in der Bewilligung der Nachlaßstundung. Aehnliche Abänderungen

---

1) Bundesgerichtliche Entscheidungen, Bd. 41, T. I, S. 551.

2) Vgl. zum Folgenden die Zusammenstellung der bundesrätlichen Noterlasse bei F. Baer, Die schweizerischen Kriegsverordnungen, 4 Bde.

im Interesse der Schuldner erfuhr auch das Bundesgesetz über die Verpfändung und Zwangsliquidation der Eisenbahnen. Im Gebiete des Strafrechts wurde unter anderem das Militärstrafgesetz durch Einfügung eines Tatbestandes der Verräterei ergänzt, sowie durch eine Herabsetzung gewisser Strafrahmen abgeändert. Die Militärstrafgerichtsordnung von 1889 erfuhr ebenfalls bedeutende Ergänzungen; unter anderem wurde die Beurteilung der in den bundesrätlichen Notverordnungen bezeichneten strafbaren Handlungen bis zum Jahre 1916 der Militärgerichtsbarkeit zugeschieden. Desgleichen erfuhren viele Bundesverwaltungsgesetze durch die bundesrätlichen Noterlasse Abänderungen und Ergänzungen (Alkoholgesetz Nationalbankgesetz usw.).

b) In Derogation von Verfassungsrechtssätzen griffen die bundesrätlichen Notverordnungen durch Einführung einer eidgenössischen Kriegsgewinnsteuer in die kantonale Steuerhoheit ein; sie taten durch Verbot der Ausübung der Jagd Einbruch in die Jagdhoheit der Kantone; sie beschränkten in Handhabung der Fremdenpolizei die Kompetenz der Kantone zur Niederlassungsbewilligung gegenüber Ausländern usw.

Der Bundesrat setzte weiter durch seine wirtschaftlichen Notstandsmaßnahmen, wie beispielsweise durch die Ausfuhr- und Einfuhrverbote, Einfuhrmonopole (Getreide-, Zucker-, Reismonopol usw.) sowie durch seine Höchstpreisfestsetzungen, Beschlagnahme von Lebensmitteln und durch die sonstigen vielen Beschränkungen im Handel und Verkehr die im Art. 31 der Bundesverfassung garantierte Handels- und Gewerbefreiheit zeitweise fast völlig außer Kraft. Er schränkte durch Einführung einer militärischen und politischen Preßkontrolle die Preßfreiheit ein und tat durch die Ausdehnung der Kompetenz der Militärgerichte auf Aburteilung von Zivilpersonen dem Art. 58 der Bundesverfassung, der die Garantie des verfassungsmäßigen Richters gewährleistet, Abbruch. Durch bundesrätliche Notverordnung wurden sodann die Kantone ermächtigt, die im Art. 45 der Bundesverfassung garantierte Niederlassungsfreiheit zum Zwecke der Bekämpfung der Wohnungsnot einzuschränken.

Der Bundesrat schaltete weiter die im Art. 112 der Bundesverfassung vorgesehenen eidgenössischen Assisen aus und übertrug deren Kompetenzen dem Bundesstrafgericht.

Nach zwei Richtungen hin hat aber der Bundesrat unseres Erachtens in der Handhabung der Vollmachten den Rahmen des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 überschritten.

Er räumte einerseits, ohne daß eine unumgängliche Notwendigkeit dafür bestand, einzelnen Departementen die Befugnis ein, Uebertretungen bestimmter Notverordnungen durch endgültige inappellable Strafverfügungen mit Geldbußen zu ahnden [1]), und zur Verhängung dieser Bußen errichtete er beim Volkswirtschaftsdepartement sogar eine Strafkommission [2]). Durch Uebertragung von Strafkompetenzen an Verwaltungsorgane hat der Bundesrat also den richterlichen Rechtsschutz ausgeschaltet, das Prinzip der Trennung zwischen Verwaltung und Justiz durchbrochen und somit an den Grundlagen des Rechtsstaates gerüttelt [3]).

Der Bundesrat erachtete sich auf Grund seines Notverordnungsrechts andererseits für kompetent, seine Kriegsverordnungen durch Noterlaß authentisch zu interpretieren [4]), obwohl das Bundesstaatsrecht die authentische Interpretation als Gesetzgebungsakt nicht

1) Vgl. beispielsweise A. S. 32, 280; 33, 459.
2) A. S. 34, 538.
3) Vgl. dazu F. Fleiner, Bundesverwaltung und Rechtsschutz in der Neuen Zürcher Zeitung vom 10. Juni 1918 Nr. 761.
4) A. S. 33, 1122.

kennt, diese also auch dem Bundesrat als Gesetzgeber im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 nicht zustand [1]).

3. Die im Art. 5 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 vorbehaltene Kontrolle der Bundesversammlung über den Gebrauch der Vollmachten durch den Bundesrat wurde erst seit dem Jahre 1916 wirksam; sie erstreckte sich auf eine Prüfung der ihr vom Bundesrat bei jeder Session vorgelegten Berichte, der sog. Neutralitätsberichte, über seine auf Grund des Notrechts getroffenen Maßnahmen.

4. Mit dem Ende des Krieges war eigentlich der innere Grund für die weitere Aufrechterhaltung der unbeschränkten Vollmachten dahingefallen. Auch verlangte die öffentliche Meinung, besonders in der Westschweiz, die „restitutio in integrum" der Bundesverfassung. An eine völlige Aufhebung der Vollmachten war aber angesichts der wirtschaftlichen Notlage der Nachkriegszeit noch nicht zu denken. Einen ersten Anfang in der Beseitigung der bundesrätlichen Vollmachten machte der Bundesbeschluß vom 3. April 1919. Dieser schränkte die Ermächtigung des Bundesrates auf den Erlaß von Notverordnungen auf den Fall ein, daß die Sicherheit des Landes und die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen solche Maßnahmen unumgänglich notwendig machen sollten; außerdem behielt sich die Bundesversammlung das Recht vor, nachträglich zu entscheiden, ob solche Noterlasse weiter in Kraft zu bleiben haben. Der Bundesrat wurde eingeladen, die auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufzuheben, sobald dies die Umstände erlauben.

Der erwähnte Bundesbeschluß hat folgenden Wortlaut:

„I. Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 betreffend Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität werden aufgehoben.

Der Bundesrat bleibt ermächtigt, ausnahmsweise Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind. Von den auf Grund dieser Vollmacht erlassenen Verordnungen ist der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einläßlichem Bericht Kenntnis zu geben; sie entscheidet darüber, ob dieselben weiter in Kraft zu bleiben haben.

II. Der Bundesrat wird die auf Grund von Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufheben, sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben.

Er wird der Bundesversammlung die Erlasse bezeichnen, die über den 1. Mai 1919 hinaus rechtswirksam bleiben.

Ein auf den neuesten Stand vorgeführtes Verzeichnis der in Kraft bestehenden Verordordnungen ist jeweils den Neutralitätsberichten, erstmals auf die Junisession 1919, beizugeben.

Die Bundesversammlung wird diejenigen Verordnungen bezeichnen, deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt" [2]).

Auf Grund dieses Bundesbeschlusses erfolgte ein allmählicher Abbau der Notverordnungen, teils durch direkte Aufhebung, teils durch Ueberführung ins ordentliche Recht, oder dadurch, daß die betreffenden Noterlasse gegenstandslos wurden [3]).

Mit Bundesbeschluß vom 19. Oktober 1921 endlich wurde die Ermächtigung des Bundesrates auf Erlaß von Notverordnungen prinzipiell aufgehoben. Der Bundesrat behielt

---

1) Vgl. dazu P. Wolf, Die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates, ihre Schranken und die Gerichte, in der Schweiz. Juristenzeitung, Bd. XV (1818/19), S. 37 ff.

2) A. S. 35, 255.

3) Vgl. den XII.—XVI. Neutralitätsbericht. Bbl. 1919 III 111; V 437. Bbl. 1920 III 257; IV 579. Bbl. 1921 III 90.

aber die Befugnis, noch in Kraft stehende Notverordnungen abzuändern, sofern die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen dies notwendig machen sollte.

Der erwähnte Bundesbeschluß lautet wie folgt:

„Art. 1. Die dem Bundesrat durch die Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 übertragenen außerordentlichen Vollmachten werden aufgehoben.

Art. 2. Beschlüsse und Verordnungen, die der Bundesrat auf Grund der außerordentlichen Vollmachten erlassen und noch nicht aufgehoben hat, bleiben bis auf weiteres in Kraft.

Der Bundesrat ist befugt, diese Beschlüsse und Verordnungen abzuändern, sofern die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen.

Von solchen Aenderungen hat der Bundesrat der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einläßlichem Bericht Kenntnis zu geben. Sie entscheidet darüber, ob sie weiter in Kraft bleiben sollen.

Die vorstehend genannten Beschlüsse und Verordnungen sind vom Bundesrate aufzuheben, sobald die Interessen des Landes es erlauben.

Art. 3. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung auf die ordentlichen Sessionen Bericht über die Durchführung der noch verbleibenden außerordentlichen Beschlüsse und Verordnungen.

Dem Bericht ist ein Verzeichnis der noch in Kraft bestehenden Beschlüsse und Verordnungen beizugeben.

Die Bundesversammlung kann diejenigen Erlasse bezeichnen, deren Abänderung oder deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt.

Art. 4. Dieser Bundesbeschluß wird als dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft" [1]).

Der weitere Abbau der bundesrätlichen Notverordnungen nimmt zur Zeit seinen Fortgang.

## III.

Die immerwährende Neutralität der schweizerischen Eidgenossenschaft wurde zu Beginn des 16. Jahrhunderts vom Schweizervolke aus freiem Antrieb erwählt [2]). Sie entwickelte sich mit der Zeit fort und wurde zum Grundprinzip der eidgenössischen auswärtigen Politik. Die Kongreßmächte in Wien und Paris bekräftigten diese Staatsmaxime der Eidgenossenschaft, indem sie durch die Urkunde vom 20. November 1815 ihr die formelle Anerkennung ihrer immerwährenden Neutralität zusicherten [3]). Dieselbe Erklärung ließ auch Nordsavoyen der Neutralität der Schweiz teilhaftig werden. Zugleich wurde damals das nahe Hinterland Genfs im wirtschaftlichen Interesse dieser Stadt außerhalb der Zollinie derjenigen Staaten gestellt, zu denen es gehörte; es geschah dies durch die Schaffung der sog. Freizone von Gex seitens der Wiener Kongreßmächte, sowie der sog. sardischen Freizone, auf Grund des zwischen der Schweiz und Sardinien 1816 abgeschlossenen Turinervertrags [4]).

Seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 ist das Prinzip der immerwährenden Neutralität zu einem ungeschriebenen Verfassungsrechtssatz geworden; es wurde bei Anlaß europäischer Konflikte, zuletzt im Verlaufe des großen Weltkrieges, konsequent zur Geltung gebracht.

---

1) A. S. 37, 741.
2) P. Schweizer, Geschichte der schweiz. Neutralität, 1895.
3) Schweizer, S. 595 ff. 4) Vgl. Bbl. 1921 IV 516.

Im Jahre 1918/19 wünschte nun Frankreich die Aufhebung der Neutralisation Savoyens, sowie eine Aenderung in den Verhältnissen der sog. freien Zonen [1]). Die Schweiz ihrerseits war darum bemüht, ihre dauernd neutrale Stellung auch für die Zukunft und besonders bei einem etwaigen Eintritt in den Völkerbund zu behaupten. Der Völkerbundsvertrag erwähnte zwar die Möglichkeit der Neutralität eines dem Völkerbunde angehörenden Staates nicht. Dagegen bot der Art. 21 des Völkerbundspaktes, der die internationalen Abkommen zur Aufrechterhaltung des Friedens als vereinbar mit den Bestimmungen des Vertrags erklärt [2]), die Möglichkeit, die schweizerische Neutralität als ein solches Abkommen zur Anerkennung zu bringen [3]). Es galt somit, die immerwährende Neutralität der Schweiz von den Signatarmächten der Versailler Friedenskonferenz in der Form authentischer Interpretation des Art. 21 des Völkerbundsvertrages, der ja den ersten Teil des Friedensvertrages bildet, anerkennen zu lassen.

Die Lösung dieser beiden Fragenkomplexe suchte man in folgender Vereinbarung zwischen der französischen Regierung und dem schweizerischen Bundesrat zu erreichen: die Schweiz sollte auf die Neutralität Savoyens verzichten [4]) und sich für eine Aenderung in den Verhältnissen der Freizonen bereit erklären [5]) unter der Bedingung, daß Frankreich sich seinerseits verpflichtet, die immerwährende Neutralität der Schweiz im Friedensvertrage durch die Signatarmächte als ein internationales Abkommen im Sinne des Art. 21 des Völkerbundsvertrages anerkennen zu lassen. Das Ergebnis dieser Vereinbarung war der Art. 435 des Versailler Friedensvertrages; er hat folgenden Wortlaut:

„Die Hohen Vertragsschließenden Parteien anerkennen die durch die Verträge von 1815 und insbesondere die Akte vom 20. November 1815 zugunsten der Schweiz begründeten Garantien, welche Garantien internationale Abmachungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden; sie stellen indessen fest, daß die Bestimmungen dieser Verträge und Abkommen, Erklärungen und andern ergänzenden Akte betreffend die neutralisierte Zone Savoyens wie sie in Art. 92 Abs. 1 der Schlußakte des Wienerkongresses und in Art. 3 Abs. 2 des Pariser Vertrages vom 20. November 1815 umschrieben wird, den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen. Die hohen Vertragsschließenden Parteien nehmen demzufolge von der zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung getroffenen Vereinbarung

---

1) Bbl. 1919 V 107.

2) Der Art. 21 des Völkerbundsvertrages hat folgenden Wortlaut:
„Die internationalen Uebereinkommen wie die Schiedsgerichtsverträge und die regionalen Verständigungen, wie die Monroedoktrin, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, werden nicht als unvereinbar mit irgendeiner Bestimmung des gegenwärtigen Völkerbundsvertrages angesehen."

3) Vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, verfaßt von Max Huber, S. 23 ff.

4) Die Neutralisation Hochsavoyens, die in erster Linie im Interesse Sardiniens, dann aber auch der Schweiz erfolgt war, hat mit dem Uebergang dieser Provinz an Frankreich ihre wesentliche Bedeutung zum Teil verloren. Die Frage, ob die Schweiz im Kriegsfalle ein Besetzungsrecht oder eine Besetzungspflicht habe, ist bis heute streitig; die militärischen Vorteile einer Besetzung des Landes würden darum, wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 14. Oktober 1919 ausführt (Bbl. 1919 V 199), durch die vielen Schwierigkeiten, die mit der Geltendmachung eines so unklaren Rechts verbunden sind, größtenteils aufgehoben. Immerhin bedeutet die Preisgabe der savoyschen Neutralität eine Gefährdung Genfs im Kriegsfalle.

5) Neben den oben erwähnten Zonen besteht noch die sog. große Freizone umfassend die savoyschen Landschaften Faucigny und Chablais; diese war 1860 anläßlich der Annexion Savoyens durch Frankreich von Napoleon III. ohne Mitwirkung der Schweiz geschaffen worden; Frankreich ist darum berechtigt, diese Zone einseitig aufzuheben, im Gegensatz zu den beiden anderen Zonen, die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen.

Akt, wonach die jene Zone betreffenden Vertragsbestimmungen aufgehoben sind und aufgehoben bleiben.

Desgleichen anerkennen die Hohen Vertragsschließenden Parteien, daß die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der andern ergänzenden Akte betreffend die freien Zonen Hochsavoyens und des Pays de Gex den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen, und daß es Frankreich und der Schweiz überlassen wird, unter sich in beiderseitigem Einverständnis die Verhältnisse dieser Gebiete in der ihnen gutscheinenden Weise zu ordnen" [1]).

---

1) Die erwähnte Vereinbarung zwischen Frankreich und der Schweiz über die neutralisierte Zone Savoyen ist von den eidgenössischen Räten noch nicht ratifiziert. Sie weist die juristische Merkwürdigkeit auf, daß sie formell nicht durch einen besonderen Vertrag zwischen den Beteiligten geschlossen worden ist, sondern durch den Art. 435 des Friedensvertrags, somit eines Vertrages, der zwischen einem der Kontrahenten mit Dritten abgeschlossen worden ist, in Verbindung mit einem diesem Artikel angehängten Notenaustausch zwischen Frankreich und der Schweiz. Dieser Notenaustausch hat folgenden Wortlaut:

I.

Der schweizerische Bundesrat hat, wie er der französischen Regierung am 5. Mai 1919 mitgeteilt hat, die Bestimmung des Art. 435 gleichfalls im Geiste aufrichtiger Freundschaft geprüft und ist zu seiner Befriedigung in der Lage, ihr mit folgenden Bemerkungen und Vorbehalten zuzustimmen.

1. Neutralisierte Zone Hoch-Savoyen:

a) Es besteht Einverständnis, daß, solange die eidgenössischen Räte die Vereinbarung zwischen den beiden Regierungen betreffend die Abschaffung der Bestimmungen über die Neutralitätszone Savoyens noch nicht ratifiziert haben, bezüglich dieses Gegenstandes beiderseits noch keine endgültige Bindung besteht.

b) Die Zustimmung der schweizerischen Regierung zur Abschaffung der oben erwähnten Bestimmungen setzt entsprechend dem angenommenen Wortlaut die Anerkennung der in den Verträgen von 1815, besonders in der Erklärung vom 20. November 1815, zugunsten der Schweiz niedergelegten Garantien voraus.

c) Die Vereinbarung zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung über die Aufhebung der oben erwähnten Bestimmungen gilt nur dann als wirksam, wenn der Friedensvertrag den Artikel in seiner gegenwärtigen Fassung enthält. Außerdem müssen die den Friedensvertrag schließenden Mächte versuchen, die Zustimmung derjenigen Signatärmächte der Verträge von 1815 und der Erklärung vom 20. November 1815 beizubringen, die nicht Signatärmächte des gegenwärtigen Friedensvertrages sind.

2. Freie Zonen von Hoch-Savoyen und des Pays de Gex:

a) Der Bundesrat erklärt seinen ausdrücklichsten Vorbehalt hinsichtlich der Auslegung der im letzten Absatz des vorstehenden, in den Friedensvertrag aufzunehmenden Artikels enthaltenen Erklärung, in der es heißt, daß „die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der ergänzenden Akte betreffend die freien Zonen Hoch-Savoyens und des Pays de Gex den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen". Der Bundesrat wünscht keinesfalls, daß aus seiner Zustimmung zu dieser Fassung geschlossen werden könnte, er stimme der Abschaffung einer bewährten Einrichtung zu, die dazu dient, einander benachbarten Gebieten den Vorteil einer besonderen, ihrer geographischen und wirtschaftlichen Lage angepaßten Behandlung zu verschaffen.

Nach Auffassung des Bundesrats kann es sich nicht darum handeln, das Zollsystem der Zonen, so wie es durch die obenerwähnten Verträge festgesetzt worden ist, abzuändern, sondern einzig darum, die Art und Weise des Güteraustausches zwischen den in Betracht kommenden Gegenden in einer den jetzigen wirtschaftlichen Bedingungen besser angepaßten Weise zu regeln. Zu den vorstehenden Bemerkungen sieht sich der Bundesrat durch den Inhalt des der Note der französischen Regierung vom 26. April beigefügten Entwurfs eines Uebereinkommens über die zukünftige Gestaltung der Zonen veranlaßt. Unbeschadet der obenerwähnten Vorbehalte erklärt sich der Bundesrat bereit, im freundschaftlichsten Geiste alle Vorschläge zu prüfen, welche ihm die französische Regierung in dieser Hinsicht machen zu sollen glaubt.

b) Es besteht Einverständnis, daß die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der Zusatzakte über die Freien Zonen bis zu dem Zeitpunkt in Kraft bleiben, wo eine neue Abmachtung zur Regelung der Rechtslage dieser Gebiete zwischen der Schweiz und Frankreich zustande kommt."

II.

Die französische Regierung hat am 18. Mai 1919 an die schweizerische Regierung nachstehende Note als Antwort auf die im vorstehenden Paragraphen wiedergegebene Mitteilung gerichtet:

Im Art. 435 des Versailler Friedensvertrags liegt somit einerseits die Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch alle Signatärmächte; andererseits enthält dieser

„In einer Note vom 5. Mai 1919 hat die schweizerische Gesandtschaft in Paris der Regierung der französischen Republik die Zustimmung der schweizerischen Regierung zu dem vorgeschlagenen Artikel mitgeteilt, der in dem zwischen den alliierten und assoziierten Mächten einerseits und Deutschland anderseits abzuschließenden Friedensvertrag aufgenommen werden soll.

Mit Befriedigung hat die französische Regierung von dem so erzielten Einverständnis Kenntnis genommen, und der von den alliierten und assoziierten Mächten angenommene Entwurf des fraglichen Artikels ist auf ihr Ersuchen in die den deutschen Bevollmächtigten überreichten Friedensbedingungen unter Nr. 435 eingefügt worden.

In ihrer diese Frage betreffenden Note vom 5. Mai hat die schweizerische Regierung verschiedene Erwägungen und Vorbehalte zum Ausdruck gebracht.

Hinsichtlich derjenigen dieser Bemerkungen, welche die Freien Zonen von Hoch-Savoyen und des Pays de Gex betreffen, hat die französische Regierung die Ehre, darauf hinzuweisen, daß die Bestimmung des letzten Absatzes des Art. 435 so klar ist, daß keine Zweifel hinsichtlich ihrer Tragweite, insbesondere hinsichtlich der Tatsache aufkommen dürften, daß danach in Zukunft keine anderen Mächte als Frankreich und die Schweiz an dieser Frage mehr beteiligt sind.

Die Regierung der Republik, die ihrerseits auf den Schutz der Interessen der in Frage stehenden französischen Gebiete bedacht ist und deren besondere Lage berücksichtigt, verliert nicht aus dem Auge, daß die Einführung eines geeigneten Zollsystems für sie und eine den gegenwärtigen Verhältnissen besser entsprechenden Regelung des Austauschverkehrs zwischen diesen Gebieten und den benachbarten schweizerischen Gebieten unter Beachtung der gegenseitigen Interessen zweckdienlich ist.

Selbstverständlich darf dies in keiner Weise das Recht Frankreichs berühren, in dieser Gegend seine Zollinie mit seiner politischen Grenze zusammenfallen zu lassen, wie dies mit anderen Teilen seiner Landesgrenzen der Fall ist und wie die Schweiz es selbst seit langem an ihren eigenen Grenzen in dieser Gegend getan hat.

Mit Befriedigung nimmt in dieser Hinsicht die Regierung der Republik von der freundschaftlichen Bereitwilligkeit Kenntnis, mit der die schweizerische Regierung sich zur Prüfung aller französischen Vorschläge über das an Stelle der gegenwärtigen Rechtsordnung der bezeichneten Freien Zonen zu setzende Abkommen bereit erklärt hat; die französische Regierung wird diese Vorschläge in dem gleichen freundschaftlichen Sinne aufstellen.

Anderseits zweifelt die Regierung der Republik nicht, daß die vorläufige Beibehaltung der Rechtsordnung von 1815 betreffend die Freizone, auf die dieser Absatz der Note der schweizerischen Gesandtschaft vom 5. Mai hinweist und die offensichtlich die Ueberleitung des gegenwärtigen Zustandes in den vertragsmäßigen Zustand vermitteln soll, keineswegs eine Verzögerung der Einführung des von den beiden Regierungen für notwendig erkannten neuen Zustands mit sich bringen darf. Die gleiche Bemerkung gilt für die Ratifikation durch die eidgenössischen Räte, die in § 1, Abs. a der schweizerischen Note vom 5. Mai unter der Ueberschrift ‚Neutralisierte Zone Hoch-Savoyens‘ vorgesehen ist.“ (Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919, S. 327ff.)

Der der Bundesversammlung vom Bundesrate vorgelegte Beschlussesentwurf zwecks Ratifizierung dieses Abkommens lautet wie folgt:

„Das zwischen dem Bundesrat und der französischen Regierung im Sinne des Art. 435 des Friedensvertrages zwischen den alliierten und den assoziierten Mächten und Deutschland vom 28. Juni 1919 getroffene Abkommen, welches enthält:

1. die Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz durch alle Signatarmächte des genannten Friedensvertrags vom 28. Juni 1919, wie sie insbesondere in der Akte vom 20. November 1815 vorgesehen ist;
2. die Anerkennung der schweizerischen Neutralität als eines internationalen Uebereinkommens zur Aufrechterhaltung des Friedens, im Sinne des Art. 21 des Völkerbundsvertrags;
3. die Aufhebung der Neutralisation Nordsavoyens;
4. den Verzicht der Signatäre der Verträge von 1815 auf Mitwirkung bei den zwischen der schweizerischen und der französischen Regierung zu treffenden Vereinbarungen über die zukünftige Regelung der Verhältnisse in den freien Zonen Hochsavoyens und des Pays de Gex;

wird unter den in der Note des Bundesrates an die französische Regierung vom 5. Mai 1919 niedergelegten Vorbehalten genehmigt (Bbl. 1919 V 201).

Es wird zur Zeit in der Schweiz darüber diskutiert, ob im Falle der Nichtratifizierung des Abkommens zwischen Frankreich und der Schweiz durch die eidgenössischen Räte oder im Falle der Ablehnung dieser Vereinbarung in einer Referendumsabstimmung die Neutralität der Schweiz, wie sie im Art. 435 des Friedensvertrages niedergelegt ist, und somit auch die Mitgliedschaft der Schweiz zum Völkerbunde in Frage gestellt wären. Das sog. Savoyerabkommen hat zum Inhalt, den Verzicht der Schweiz auf die savoysche Neutralität und als Gegenleistung die Verpflichtung Frankreichs, von den Signatarmächten des Friedensvertrages

Artikel eine authentische Interpretation des Art. 21 des Völkerbundspaktes. Es stand somit der Schweiz nichts mehr im Wege, mit ihrer Neutralität in den Völkerbund einzutreten. Die Neutralität ist nun, wie sich aus der Betrachtung der völkerrechtlichen Praxis und Doktrin ergibt, ein wesentlich militärischer Begriff [1]). Eine wirtschaftliche Neutralität hingegen kennt das Völkerrecht nicht; die Verhältnisse des Wirtschaftskriegs sind, abgesehen von wenigen Ausnahmefällen, weder in internationalen Abkommen, noch durch Gewohnheitsrecht völkerrechtlich geregelt. Es war somit von vorneherein klar, daß die Schweiz im Schoße des Völkerbunds nur die militärische Neutralität, umfassend die Nichtbeteiligung an Kriegen, die Bewahrung der Unverletzlichkeit ihres Gebiets und die Nichtduldung von militärischen Durchzügen, zur Geltung bringen konnte. Die Ausdehnung der schweizerischen Neutralität auch auf den Wirtschaftskrieg wäre überdies zu sehr im Widerspruch mit den Solidaritätspflichten als Völkerbundsmitglied gestanden. Die Schweiz hat sich also nicht zu beteiligen an den Kriegshandlungen des Völkerbundes im Sinne des Art. 16 des Völkerbundsvertrages; außerdem behält sie selbstverständlich ihre Neutralität wie bisher in den vom Völkerbunde tolerierten Kriegen. Hingegen ist sie verpflichtet, an den wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes im Sinne des Art. 16 des Völkerbundspaktes (Abbruch der finanziellen und kommerziellen Beziehungen usw.) teilzunehmen [2]).

Der Völkerbundsrat erklärte in seiner Londoner Kundgebung vom 13. Februar 1920 die dergestalt umschriebene Neutralität der Schweiz für vereinbar mit der Mitgliedschaft im Völkerbunde [3]).

---

die Anerkennung der schweizerischen Neutralität zu bewirken. Durch Einfügung des Art. 435 in den Versaillervertrag ist Frankreich seiner vertraglichen Verpflichtung nachgekommen. Erfüllt nun die Schweiz ihre Gegenleistung nicht, verzichtet sie nachträglich nicht auf die savoysche Neutralität, so gerät sie gegenüber Frankreich in Verzug. Die schweizerische Neutralität wird dadurch aber in keiner Weise berührt, denn sie bildet den Inhalt eines andern Vertrages, an dem die Schweiz überhaupt nicht Kontrahent ist, nämlich des Art. 435 des zwischen den Versailler Kongreßmächten abgeschlossenen und unterzeichneten Friedensvertrages. Die schweizerische Neutralität könnte somit nur durch Revision des Friedensvertrages seitens der Signatarmächte ihrer Anerkennung verlustig gehen. Die Schwierigkeit der Frage rührt davon her, daß, wie schon oben erwähnt, die Vereinbarung der Kongreßmächte im Art. 435 des Friedensvertrages zugleich den Inhalt eines Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich gebildet hat. Eine andere Frage ist es, ob die Ablehnung des sog. Savoyerabkommens nicht politische Rückwirkungen zur Folge haben würde.

Die im Art. 435 vorgesehene Neuregelung der freien Zonen Hochsavoyens und von Gex ist nach schwierigen Unterhandlungen im Sinne einer Verlegung des französischen Zollgürtels an die französisch-schweizerische Grenze durch Abkommen vom 7. August 1921 getroffen worden (Bbl. 1921 IV 542). Die Ratifizierung durch die eidgenössischen Räte ist erfolgt. Das genannte Akbommen ist besonders in Genf auf großen Widerstand gestoßen; die Referendumskampagne gegen das Abkommen ist im Gang.

1) Vgl. Max Huber, a. a. O. S. 38 ff. 2) M. Huber, a. a. O. S. 69 ff., 75 ff.

3) Die Erklärung des Völkerbundsrats lautet wie folgt: „Der Rat des Völkerbundes: Indem er grundsätzlich feststellt, daß der Begriff der Neutralität der Mitglieder des Völkerbundes nicht vereinbar ist mit jenem anderen Grundsatz, daß alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln haben, um dessen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, anerkennt dennoch, daß auf Grund einer jahrhundertealten Ueberlieferung, die im Völkerrecht ausdrücklich Aufnahme gefunden hat, die Schweiz sich in einer einzigartigen Lage befindet, und daß die den Völkerbund bildenden Signatärmächte des Vertrages von Versailles im Art. 435 zu Recht anerkannt haben, daß die zugunsten der Schweiz durch die Verträge von 1815 und insbesondere durch die Akte vom 10. November 1815 begründeten Garantien internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen. Die Mitglieder des Völkerbundsrates sind zu der Erwartung berechtigt, daß das Schweizervolk sich nicht abseits halten werde, wenn es gilt, die erhabenen Grundsätze des Völkerbundes zu verteidigen. In diesem Sinne hat der Rat des Völkerbundes von den Erklärungen Kenntnis genommen, die die schweizerische Regierung in ihrer Botschaft vom 4. August 1919 an die Bundesversammlung, in ihrem Memorandum vom 13. Januar 1920 niedergelegt hat und die von den schweizerischen Delegierten in der Sitzung des Völkerbundsrates bestätigt worden sind, wonach die Schweiz die Pflichten

Durch Beschluß vom 5. März 1920 beschloß die Bundesversammlung den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund. Dieser Beschluß wurde Volk und Ständen unterbreitet. In der denkwürdigen Abstimmung vom 16. Mai 1920 sprachen sich Volk und Stände für den Beitritt zum Völkerbunde aus (416 870 Ja gegen 323 719 Nein; von den Ständen nahmen 11½ die Vorlage an, 10½ verwarfen sie) [1]). Dieser Bundesbeschluß hat folgenden Wortlaut:

„Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 sowie einer Zusatzbotschaft vom 17. Februar 1920 und unter ausdrücklicher Feststellung, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz, die insbesondere in der Akte vom 20. November 1815 anerkannt worden ist, im Art. 435 des zwischen den alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland am 28. Juni 1919 abgeschlossenen Friedensvertrages als ein Abkommen zur Aufrechterhaltung des Friedens anerkannt, und daß sie nach Art. 21 des Völkerbundsvertrages als mit keiner Bestimmung dieses Vertrages unvereinbar anzusehen ist, wie dies der Rat des Völkerbundes in seiner am 13. Februar 1920 in London abgegebenen Erklärung feierlich anerkannt hat, im Vertrauen darauf, daß der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbund erweitere, beschließt:

I. Die Schweiz tritt dem Völkerbundsvertrage vom 28. April/28. Juni 1919 bei.

Für die Ratifikation der Abänderungen des Völkerbundsvertrages, sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbund zusammenhängenden Uebereinkünften jeder Art kommen die von der Bundesverfassung für den Erlaß von Bundesgesetzen aufgestellten Bestimmungen zur Anwendung.

Beschlüsse über die Kündigung des Völkerbundsvertrags oder über Rücktritt von diesem sind dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen.

Art. 121 der Bundesverfassung betreffend die Volksanregung (Initiative) ist auch für die Kündigung des Völkerbundsvertrages und den Rücktritt von diesem annehmbar.

II. Der vorliegende Bundesbeschluß ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt“ [2]).

Der Eintritt der Schweiz in den Völkerbund ist somit auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung erfolgt; auch für Beschlüsse über Kündigung und Rücktritt vom Völkerbundsvertrag ist die Verfassungsabstimmung vorgesehen; ebenso ist die Verfassungsinitiative für Kündigung und Rücktritt anwendbar. Die Mitgliedschaft der Schweiz zum Völkerbunde beruht somit auf einem Verfassungsrechtssatz von gleicher Rechtskraft wie die Artikel der Bundesverfassung [3]). Die logische Konsequenz daraus, auch die Revision des Völkerbunds-

der Solidarität feierlich anerkennt, die ihr daraus erwachsen, daß sie Mitglied des Völkerbundes sein wird, einschließlich der Verpflichtung, an den vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Maßnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken, wonach die Schweiz auch zu allen Opfer bereit ist, ihr Gebiet unter allen Umständen, selbst während einer vom Völkerbund unternommenen Aktion aus eigener Kraft zu verteidigen, aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen, oder den Durchzug fremder Truppen, oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden.

Indem der Rat diesen Erklärungen beipflichtet, anerkennt er, daß die immerwährende Neutralität der Schweiz und die Garantie der Unverletzlichkeit ihres Gebietes, wie sie namentlich durch die Verträge und die Akte von 1815 zu Bestandteilen des Völkerrechtes wurden, im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind“ (A.S. 36, 665).

1) Bbl. 1920 III 791. 2) A.S. 36, 659.

3) Der Bundesrat wollte ursprünglich die Frage des Beitritts in den Völkerbund durch Aufnahme eines Art. 124 in die Bundesverfassung regeln. Vgl. die Botschaft des Bundesrates betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund, vom August 1919, S. 109.

vertrages, die rechtlich ja auf derselben Linie steht wie der Beitritt oder Rücktritt, auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung vorzunehmen, hat man aber nicht gezogen; Abänderungen am Völkerbundsvertrag werden als Staatsverträge nur dem fakultativen Referendum unterstellt [1]).

Die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitgliedschaft der Schweiz zum Völkerbunde hat ihrerseits zur Folge, daß auch die sog. differentielle Neutralität der Schweiz im Sinne der Londoner Erklärung des Völkerbundsrats zu einem Verfassungsrechtssatz gestempelt ist.

Wie die Schweiz als Mitglied des Völkerbundes ihre Neutralität im Kriegsfalle wird handhaben können, liegt im dunkeln Schoß der Zukunft.

1) Ueber die Schwierigkeiten, die diese verschiedene staatsrechtliche Behandlung von Beitritt, Rücktritt und Revision des Völkerbundsvertrags nach sich ziehen kann, vgl. E. Borel, La neutralité de la suisse au sein de la Société des Nations, p. 5 (Extrait de la Revue générale de droit international public).

# Der Tschechoslowakische Staat.

## Seine Entstehung und Verfassung.

Von

Dr. **Franz Weyr,** Professor an der Masaryk-Universität in Brünn.

### I. Entstehung.

Der tschechoslowakische Staat ist eine Schöpfung des Weltkrieges. Er entstand auf den Trümmern der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie. Politisch Einsichtigen war es lange vor der militärischen Beendigung des Krieges klar, daß im Falle einer Niederlage der Zentralmächte die Liquidierung des Kriegsunternehmens in erster Linie auf Rechnung des politisch schwächeren, seiner Existenzberechtigung nach überhaupt anzweifelbaren Teiles, d. h. Oesterreich-Ungarns, gehen würde. Daß es jedoch am Schlusse zur vollständigen Vernichtung dieses jahrhundertealten Staatsgebildes kam, bewirkte einerseits die ausgesprochen national-politische Färbung des Krieges und die derselben entsprechende, vom eigentlichen altösterreichischen, d. h. dynastisch orientierten Gesichtspunkte gewiß kurzsichtige Politik dieses Staates, andererseits die hervorragende Tätigkeit der tschechischen Emissäre (in erster Reihe T. G. Masaryks, des nachmaligen ersten Präsidenten der tschechoslowakischen Republik, und Ed. Beneš, des ersten Ministers des Auswärtigen) im feindlichen Auslande. Diese Tätigkeit stützte sich insbesondere auf zwei Momente: erstens war es die Tatsache, daß der österreichisch-ungarische Staat sich bewußt gegen den Wunsch der Mehrzahl seiner Bevölkerung in einen Krieg verwickelte, der derselben politisch nicht sympathisch sein konnte, was ein vom modernen demokratischen Standpunkte unhaltbares und verwerfliches Experiment war, zweitens war es der Gedanke einer Restaurierung der politischen und staatlichen Selbständigkeit des tschechischen Volkes, die im Laufe des sechzehnten und der folgenden Jahrhunderte verloren ging und deren Verlust eben durch einen eventuellen, für die Zentralmächte siegreichen Abschluß des Krieges besiegelt werden sollte.

Wenn also auch die neuerstandene tschechoslowakische Republik ihrem staatsrechtlichen Wesen nach sich sehr von dem seinerzeitigen selbständigen tschechischen Staate unterscheidet, so ist sie trotzdem nationalpolitisch als eine Fortsetzung derselben anzusehen.

Der von den tschechischen Emissären im Auslande offen betriebenen Revolution gegen die Monarchie gesellte sich im Inlande eine stille und verborgene Aktion desselben

Inhaltes. Von einigen ganz unbedeutenden Ausnahmen abgesehen, wies das ganze tschechische Volk eine imponierende politische Einmütigkeit aus, die nur mit großer Mühe und einer geradezu drakonischen Strenge von den militärischen Machthabern Oesterreichs vertuscht bzw. niedergehalten wurde [1]).

Der erwähnten äußeren und der mit derselben parallel gehenden inneren Revolution entsprechend, kam es zur Konstituierung des neuen Staatsgebildes von zwei Seiten aus: der tschechoslowakische Staat war lange vor der endgültigen Besiegung der Zentralmächte von den führenden Staaten der Entente international (völkerrechtlich) anerkannt, und zwar geradezu als kriegführende Partei [2]); der eigentliche Anstoß zur Errichtung einer selbständigen tschechoslowakischen Republik kam jedoch von innen in einer Zeit, in der sich die militärisch und politisch machtlose Monarchie eines derartigen offenen revolutionären Schritts nicht mehr erwehren konnte. Dies geschah am 28. Oktober 1918 durch ein vom Nationalausschuß (einer lange vor dem Zusammenbruche der Monarchie bereits bestehenden politischen Vereinigung aller tschechischen Parteien) herausgegebenes Gesetz (siehe Beilage I), welches, wenn es auch in seiner Einleitung nur die (bereits erfolgte) Entstehung eines selbständigen tschechoslowakischen Staates konstatiert, trotzdem als die Ursprungsnorm der tschechoslowakischen Verfassung und Rechtsordnung anzusehen ist, die aus ihr ihre normative Geltung ableiten. Sie ist sohin als der formale (juristische) Ausdruck der politisch vollzogenen Revolution anzusehen. Durch sie wird die formale Kontinuität zwischen der altösterreichischen und tschechoslowakischen Rechtsordnung (Verfassung) negiert [3]). In ihr wird auch bereits von dem gesetzgebenden Organ des neuen Staates, der Nationalversammlung (Národní shromáždění) gesprochen. Diese Nationalversammlung entstand durch Erweiterung des ursprünglichen Nationalausschusses und zwar so, daß die einzelnen, im Nationalausschuß vertretenen politischen Parteien weitere Mitglieder aus ihrer Mitte nach einem ihrer Stärke entsprechenden Schlüssel nominierten. Sie war also ein aus der revolutionären Machtvollkommenheit des Nationalausschusses eingesetztes Revolutionsparlament, dessen Machtvollkommenheit ähnlich wie die des Nationalausschusses vom Standpunkte der österreichischen Rechtsordnung usurpiert war. Daß man dieses Revolutionsparlament aus technischen und politischen Gründen nicht aus direkten Volkswahlen hervorgehen lassen konnte, ist klar. Denn das Volk als Ganzes schafft zwar die Voraussetzungen für das Gelingen einer auf Staatsumwälzungen gerichteten politischen Revolution; sie durchzuführen und ins Werk zu setzen, ist jedoch immer und notwendig die Sache einzelner Personen.

Diese erste, revolutionäre Nationalversammlung war, wie bereits erwähnt, ausschließlich von tschechischen politischen Parteien beschickt, so daß die in dem neuen Staate ansässigen anderen Nationen, insbesondere die eine relativ starke Minorität repräsentierende deutsche, darin nicht vertreten, daher politisch entrechtet waren. Dies läßt sich jedoch aus dem national-politischen Wesen der tschechischen Revolution nicht nur erklären, sondern auch rechtfertigen. Denn infolge der von der gewesenen Monarchie

1) Vgl. hiezu des Näheren meinen Artikel „Der Zerfall Oesterreichs“ (Die neue Rundschau, Dezemberheft 1918).

2) Es gab, wie bekannt, eine aus tschechischen Legionären gebildete, offizielle tschechoslowakische Armee, die an der Seite der Entente gegen die Zentralmächte kämpfte.

3) Vgl. hiezu meinen Aufsatz: „Das Verfassungsrecht der tschechoslowakischen Republik“ in der Ztschr. f. öff. Recht, II, S. 2, und meine in tschechischer Sprache verfaßte Schrift „Soustava Československého práva státního“ (System des tschechoslowakischen Staatsrechtes), S. 53 ff.

befolgten, im engsten Anschlusse an das Deutsche Reich manifestierten Politik sowie der ausgesprochen nationalpolitischen Färbung des Weltkrieges, stellt sich die am 28. Oktober 1918 durchgeführte Revolution nicht nur als eine Aktion gegen eine Dynastie oder Staatsform (unter prinzipieller Bejahung des betreffenden Staates), sondern in erster Linie gegen diejenigen Nationen dar, die den betreffenden Staat bejahten (d. h. die deutsche und magyarische), weil er ihnen die politische Hegemonie über die anderen Völker verbürgte. Wären also die ausgeschlossenen Nationen zur Mitwirkung eingeladen worden und hätten sie der Einladung Folge geleistet, so hätten sie damit folgerichtig Revolution gegen sich selbst machen müssen, d. h. durch Negierung eines Staates (Oesterreichs), den sie im Grunde nicht negierten, ein neues Staatswesen bejahen müssen, welches sie im Grunde nicht bejahten und bejahen konnten. Falls sie aber in der revolutionären Nationalversammlung, wie vorauszusehen gewesen wäre, Obstruktion getrieben hätten, dann wären sie damit mit ihrem Eintritt in dieselbe in einen unlöslichen logischen und moralischen Konflikt geraten, da nur derjenige eine Revolution mitmachen kann, der sie gleichzeitig will.

Die revolutionäre Nationalversammlung hat das Revolutionswerk, soweit es sich dabei um die Beschaffung der juristischen Struktur des neuen Staatsgebildes handelte, im großen und ganzen beendet. Sie tagte weit über ein Jahr und beschloß neben der eigentlichen Verfassungsurkunde eine große Anzahl von Gesetzen. Es könnte daher von diesem Standpunkte aus ein weiterer Vorwurf erhoben werden, ob nicht ein Teil der hier geleisteten Arbeit der folgenden, aus direkten Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung überlassen werden konnte. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Volksvertretung, die nicht nur an der prinzipiellen Opposition der deutschen und kommunistischen Parteien, sondern auch an einer durch weitgehende programmatische Differenzen im Lager der eigentlichen, den Staat bejahenden politischen Mehrheitsparteien krankt, hat inzwischen der von der revolutionären Nationalversammlung befolgten Methode wenigstens vom politisch-taktischen Standpunkte Recht gegeben.

Schon vor dem 28. Oktober 1918, also zu einer Zeit, wo das alte Oesterreich-Ungarn noch offiziell existierte, gab es bereits eine provisorische, von den Ententemächten anerkannte tschechoslowakische Regierung in Paris. Dieselbe wurde später durch eine, auf Grund der noch vom Nationalausschuß herausgegebenen provisorischen Verfassung (Gesetz vom 13. November 1918, Nr. 37 der Sammlung der Gesetze und Verordnungen) von der Nationalversammlung gewählten definitiven Regierung ersetzt. Die Proklamierung des tschechoslowakischen Staates als Republik geschah implizite durch die von derselben Nationalversammlung vorgenommene Wahl Dr. T. G. Masaryks zum ersten Präsidenten der tschechoslowakischen Republik. Die Absetzung der herrschenden Dynastie Habsburg-Lothringen erfolgte formlos durch eine diesbezügliche feierliche Erklärung des provisorischen Vorsitzenden der Nationalversammlung (und nachmaligen ersten Ministerpräsidenten) Dr. Kramář in deren ersten Sitzung.

## II. Territoriale Grundlage.

Der territoriale Umfang bzw. die Grenzen der tschechoslowakischen Republik wurden formell durch die Friedensverträge, insbesondere durch den mit der Tschechoslowakei am 10. September 1919 in St. Germain-en-Laye abgeschlossenen Vertrag festgelegt. In diesem Vertrage wird die Anerkennung des tschechoslowakischen Staates „mit Rücksicht

darauf, daß die ehemalige Verbindung zwischen dem Königreiche Böhmen, der Markgrafschaft Mähren und dem Herzogtum Schlesien einerseits und den übrigen Gebietsteilen der ehemaligen österreich-ungarischen Monarchie andererseits für immer und gänzlich aufgehört hat... sowie mit Rücksicht darauf, daß die tschechoslowakische Republik auf den oben genannten Gebieten die souveräne Staatsmacht tatsächlich ausübt... in seinen Grenzen bzw. in den in Uebereinstimmung mit dem heutigen Friedensvertrage mit Oesterreich zu bestimmenden Grenzen als souveränes und selbständiges Mitglied der Völkerfamilie" feierlich bestätigt.

Aus dem eben Angeführten (detaillierte Bestimmungen über die Staatsgrenzen finden sich in einer Reihe weiterer internationaler Normen) geht hervor, daß bei Festsetzung der territorialen Grundlage des neuen Staates prinzipiell von den drei gewesenen österreichischen Kronländern (Böhmen, Mähren, Schlesien) ausgegangen wurde, d. h. mit anderen Worten das historische Prinzip ausschlaggebend war. Dieses historische Prinzip, welches in der hier in Frage stehenden Angelegenheit soviel bedeutet, als daß das hitorische Gewordene, eben weil es sich historisch entwickelt und verwirklicht hat, deshalb auch in Zukunft erhalten bleiben soll, steht nun, wie nicht zu leugnen ist, in schroffem Gegensatze zu dem modernen Prinzip der Selbstbestimmung der Nationen als eigentlichen Leitpunkt der Staatenbildung, bzw. der Bestimmung ihrer Grenzen, wie es insbesondere von Wilson formuliert wurde. Drei Ursachen waren es, die m. E. dem historischen Prinzipe bei der Grenzbestimmung des tschechoslowakischen Staates zum Siege verhalfen: Erstens die begreifliche, wenn auch nicht logisch immer unanfechtbare Tendenz der tschechischen Unterhändler bei den Friedensverhandlungen, ein möglichst großes Gebiet für den neuen Staat zu erlangen (deshalb wurde z. B. bei der Anforderung gewisser, dem Kronlande Niederösterreich angehöriger Grenzgebiete mit vorwiegend tschechischer Bevölkerung das historische Prinzip fallen gelassen und mit dem modernen und gerechteren Prinzip der Selbstbestimmung der Nationen vertauscht), zweitens die aus wirtschaftlichen, politischen und technischen Gründen sich ergebende Unmöglichkeit, das Prinzip der Selbstbestimmung restlos und bis in die letzten Konsequenzen zu verwirklichen (das ehemalige Kronland Böhmen mit seinen an das Deutsche Reich angrenzenden, mit deutscher Bevölkerung bewohnten Landstrichen bildet z. B. eine evidente geographische und wirtschaftliche Einheit!), drittens endlich die langjährige in der tschechischen Politik und Wissenschaft vorherrschende allgemein-historische Tendenz, deren Nachwirkungen auch bei den Friedensverhandlungen zutage traten [1]).

Das Gebiet der tschechoslowakischen Republik wird in § 3 der Verfassungsurkunde als ein einheitliches und unteilbares Ganzes erklärt, dessen Grenzen nur durch ein Verfassungsgesetz geändert werden können. Hiezu gehört auch das Gebiet von Karpathorußland (d. h. des von ruthenischer Bevölkerung bewohnten nordöstlichen Teiles des gewesenen Königreiches Ungarn), welches auf Grund freiwilliger Entschließung der Vertreter dieser Bevölkerung sich der tschechoslowakischen Republik an-

1) Es sei hier z. B. nur auf den langjährigen politischen und wissenschaftlichen Kampf des tschechischen Volkes um das „böhmische Staatsrecht" in Oesterreich verwiesen, der fast ausschließlich mit historischen Argumenten geführt wurde. Ueber die hervorragende Rolle, welche die „historische Schule" in der tschechischen Rechtswissenschaft spielte und derzeit noch spielt, vgl. meine Abhandlung: „La scienza giuridica czeca con particolare riguardo alla Filosofia del diritto" in der „Rivista internazionale di filosofia del diritto", I. Jahrg., S. 181 ff.

gegliedert hat und dessen Autonomie unter völkerrechtlicher Sanktion steht (vgl. § 3, Abs. 2 der Verfassungsurkunde) [1]).

## III. Staatsform und Verfassung.

Der tschechoslowakische Staat wird in § 2 der Verfassungsurkunde als „demokratische Republik" erklärt, deren Haupt ein gewählter Präsident ist. Infolge der näheren Organisierung und Kompetenz der gesetzgebenden und exekutiven Organe haben wir es mit einer repräsentativen, parlamentarischen Demokratie nach französischem Muster zu tun.

Die tschechoslowakische Republik ist zweifellos als einheitlicher Staat konzipiert. Sie hat ein einheitliches Zentralparlament (die Nationalversammlung, § 6 der Verfassungsurkunde); die ehemaligen Partikularlandtage für die einzelnen österreichischen Kronländer (Böhmen, Mähren, Schlesien) mit ihrer mit dem gewesenen österreichischen Zentralparlament (Reichsrat) konkurrierenden legislativen Kompetenz sind aufgehoben worden (§ 7). Das sonst vorherrschende zentralistische Prinzip in Gesetzgebung und Verwaltung wird nur durch die völkerrechtlich und verfassungsmäßig verbürgte Sonderstellung Karpathorußlands beeinträchtigt. Das staatsrechtliche Verhältnis dieses Gebietes zum Staatsganzen ähnelt sehr dem Verhältnis der gewesenen österreichischen Kronländer zu Oesterreich (Zisleithanien). Karpathorußland (Podkarpatská Rus) hat einen eigenen Landtag mit eigener, allerdings ziemlich vag festgesetzter legislativer Kompetenz (§ 3). Derselbe ist noch nicht aktiviert worden. Auch die Grenzen Karpathorußlands (§ 3, Abs. 9) gegenüber dem sonstigen Gebiete der Republik sind noch nicht festgelegt. Wenn weiter noch hinzugefügt werden muß, daß auch die Verwaltungsorganisation dieses Gebietes bisher nur provisorisch geregelt ist (durch ein Generalstatut; Regierungsverordnung vom 26. April 1920, Ziff. 356, Samml. d. Ges. u. Verordngn.), so bietet die Organisation dieses Gebietes ein in jeder Richtung unfertiges Bild. Diese Unfertigkeit (hiezu gehört auch der Umstand, daß bisher keine Wahlen in die öffentlichen Vertretungskörper vorgenommen wurden) ist allerdings durch die herrschenden politischen und kulturellen Verhältnisse in dem seinerzeit von Ungarn sehr vernachlässigten Gebiete vollauf verständlich und gerechtfertigt.

1. Die Rechtsordnung der tschechoslowakischen Republik. Dieselbe besteht materiell größtenteils aus rezipiertem (Art. 2 des Gesetzes über die Staatsgründung; siehe Beilage 1) österreichischem und ungarischem Recht, dessen authentischer Text nach wie vor noch immer der deutsche bzw. magyarische ist. Demgegenüber ist der authentische Text der von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze der tschechische bzw. slowakische (§ 3 des Gesetzes vom 13. März 1919, Nr. 139 über die Publikation von Gesetzen und Verordnungen, novelliert durch Gesetz vom 20. Dezember 1921 Nr. 500); die gleichzeitig herausgegebenen anderssprachigen Ausgaben haben den Charakter authentischer Uebersetzungen.

Ein eigenes Ministerium ist mit der materiellen Unifizierung des tschechoslowakischen Rechtes betraut (Unifizierungsministerium).

Die Verfassungsurkunde (Gesetz vom 29. Februar 1920, Nr. 121) unterscheidet Verfassungs- und gewöhnliche Gesetze (Art. I), die den ersteren nicht widersprechen

1) Siehe auch Art. 10 des mit der Tschechoslowakei am 10. September 1919 in St. Germain en Laye abgeschlossenen Vertrages.

dürfen. Ein besonderer Verfassungsgerichtshof (Art. II; Gesetz vom 9. März 1920, Nr. 162) kann gewöhnliche Gesetze, die diesem Prinzip nicht entsprechen, für ungültig erklären. Derselbe ist auch zur Schlichtung von Kompetenzkonflikten zwischen Nationalversammlung und dem Landtage von Karpathorußland berufen.

Das wichtigste Verfassungsgesetz ist die Verfassungsurkunde selbst, als Sammlung der wichtigsten Verfassungsbestimmungen [1]).

Für die nachträgliche Aenderung der bestehenden sowie für die Entstehung neuer Verfassungsbestimmungen sieht die Verfassungsurkunde erschwerende Bedingungen vor (§ 33 a contr. § 32).

2. Staatsorgane. Das „Haupt“ der Republik ist der von der Nationalversammlung auf 7 Jahre (§ 58) gewählte Präsident. Ein eigenes Gesetz (vom 9. März 1920, Nr. 161) regelt die Wahl desselben. Sie wird von den beiden Kammern (Abgeordnetenhaus und Senat) in gemeinsamer Sitzung vorgenommen. In gewissen Fällen (längere Krankheit oder sonstige Verhinderung des Präsidenten) ist die Wahl eines Stellvertreters (§ 61) vorgesehen.

Die rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik war nach der provisorischen Verfassung (siehe oben) ziemlich unorganisch: er konnte weder als eigentliches Glied der legislativen noch der exekutiven Organisation angesehen werden, sondern hatte lediglich eine mehr oder weniger dekorative Stellung. Das Unorganische in seiner rechtlichen Stellung ist auch aus der definitiven Verfassungsurkunde nicht gänzlich verschwunden, da er weder legislative noch exekutive Funktionen besitzt. In der ersten Richtung ist zu betonen, daß er zwar (nach § 64, B. 5) die von der Nationalversammlung und dem Landtage von Karpathorußland beschlossenen Gesetze unterfertigt, daß jedoch seiner Unterschrift bezüglich der ersteren nicht die Bedeutung einer Sanktion, sondern nur die eines suspensiven Vetos (§ 48) zukommt. In der zweiten Richtung wäre zu erwähnen, daß die Regierungs- und Vollzugsgewalt (trotzdem die Verfassungsurkunde über den Präsidenten in dem Abschnitt über die Regierungs- und Vollzugsgewalt handelt) prinzipiell nur der Regierung zusteht (§ 64, Abs. 2). Diese Funktion der Regierung ist vom Gesetzgeber als originäres Recht konstruiert, so daß die für konstitutionelle Monarchien oder Republiken, die auf dem Prinzip der Teilung der Gewalten aufgebaut sind, zutreffende Vorstellung, daß die Regierungsgewalt im Namen oder in Vertretung des Staatshauptes von der von ihm ernannten Regierung ausgeübt wird, für die tschechoslowakische Verfassung nicht zutrifft. Die in § 64 aufgezählten Kompetenzen des Präsidenten können auch tatsächlich nur zu einem geringen Teile als Funktionen der Staatsexekutive aufgefaßt werden.

Die politische, straf- und zivilrechtliche Verantwortung des Präsidenten regeln §§ 66 und 67. Hiezu ist zu bemerken, daß das in § 67, Abs. 2 erwähnte Gesetz noch nicht erlassen wurde.

Mit Gesetz vom 20. Dezember 1918, Nr. 93, wurde dem Präsidenten ein jährlicher Gehalt von 1 Million Kronen bestimmt, der in den letzten Tagen durch eine Novelle auf 3 Millionen erhöht wurde.

Zur Besorgung der in die Kompetenz des Präsidenten fallenden Geschäfte wurde mit Gesetz vom 5. Dezember 1919, Nr. 654 eine eigene Kanzlei (Kabinettskanzlei) mit einer

1) Die Präambel derselben (siehe Beilage II) ist der Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Nordamerika nachgebildet. Siehe hiezu Baxa im Sbornik véd st. a pr., Bd. XXI, S. 4.

Zivil- und Militärabteilung errichtet, deren Beamte Staatsbeamte sind und deren Vorstand den Titel „Kanzler" führt.

Das zentrale gesetzgebende Organ (die Nationalversammlung) ist nach dem Zweikammersystem eingerichtet. Da jedoch beide Kammern im Prinzipe ganz dieselbe Berufungsordnung haben (siehe unten sub 3), handelt es sich im Wesen nur um eine äußerliche Verdoppelung dieses Organes. Doch ist die verfassungsmäßige und teilweise infolgedessen auch die politische Stellung der unteren Kammer (Abgeordnetenhaus) stärker (vgl. § 44 Verfassungsurkunde).

Neben dem regulären gesetzgebenden Organ (Nationalversammlung: Abgeordnetenhaus und Senat) kennt die Verfassung noch zwei irreguläre: 1. das Volk selbst und 2. den ständigen Ausschuß nach § 54 der Verfassungsurkunde. In erster Beziehung ist auf § 46 der Verfassungsurkunde hinzuweisen, der eine Art Rekursinstanz über der Nationalversammlung schafft indem er Volksabstimmungen über die vom Parlamente abgelehnten Regierungsanträge zuläßt. Das in dem zitierten Paragraphen (Abs. 3) erwähnte Gesetz, ohne welches die ganze Institution vorläufig unpraktisch ist, ist bisher noch nicht erlassen worden und wird auch kaum in absehbarer Zeit zustandekommen, da ein wirkliches Bedürfnis nach einer solchen Institution wohl nicht besteht. Die Verfügungen des ständigen Ausschusses haben gegebenenfalls provisorische Gesetzeskraft und unterliegen der Kognition des Verfassungsgerichtshofes (siehe oben), allerdings nur in der Richtung, ob dieselben nicht gegen die Bestimmungen des Abs. 8, § 54 (lit a—d) verstoßen, nicht also z. B. bezüglich der Frage ihrer „Dringlichkeit" (§ 54, Abs. 1). Die Institution des „Ständigen Ausschusses" ist eine bewußte Analogie des altösterreichischen § 14 (Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, Nr. 141 RGBl. über die Reichsvertretung) mit dem schwerwiegenden Unterschiede allerdings, daß in Oesterreich zur ausnahmsweisen Supplierung des regulären gesetzgebenden Organs die Exekutive (durch ihre „kaiserlichen Verordnungen") berufen war, in der Tschechoslowakei dagegen an ihre Stelle ein vom regulären legislativen Organ selbst gewählter Ausschuß tritt.

Die Geschäftsbehandlung im Abgeordnetenhause und Senate wird durch die Gesetze vom 15. April 1920, Nr. 325 und 326 (Geschäftsordnungen) geregelt. Nichtentschuldigte Absenz der Mitglieder in den Ausschüssen und Plenarsitzungen wird durch Entziehung des Gehaltes geahndet (§ 3). Vor der konstituierenden Sitzung hat jedes Mitglied (Abgeordneter bzw. Senator) in der Kanzlei der Kammer eine Erklärung abzugeben, zu welcher Nationalität es sich bekennt (§ 6). Diese Erklärung hat für die Mitglieder wichtige Folgen in sprachlicher Beziehung (vgl. § 79, wonach Mitglieder deutscher, russischer, magyarischer oder polnischer Nationalität außer der tschechoslowakischen Sprache sich auch der Sprache ihrer Nationalität bei ihren parlamentarischen Aeußerungen bedienen können). Als eine bewußte Weiterbildung der in Oesterreich entstandenen parlamentarischen Tradition der Obmännerkonferenzen mit dem Parlamentspräsidium erscheinen die Bestimmungen über das parlamentarische Klubrecht. Als Regel wird danach die Klubangehörigkeit jedes Mitgliedes angesehen. Eine eigene diesbezügliche Anzeige desselben, sowie des betreffenden Klubpräsidiums an die Parlamentskanzlei ist im § 15 vorgesehen. Das Klubpräsidium vertritt die Mitglieder des betreffenden Klubs bei den Ausschußwahlen, die nach Proportionalwahlrecht stattfinden (§ 63).

Gesetzentwürfe und internationale Verträge werden in zwei Lesungen, alle übrigen Gegenstände in einer Lesung behandelt (§ 42). Bei komplizierteren Ausschußberichten kann

die erste Lesung in eine General- und Spezialdebatte geteilt werden. Die zweite Lesung (Abstimmung über den Entwurf als Ganzes) darf nicht früher als 24 Stunden nach Beendigung der ersten Lesung stattfinden (§ 54).

Nach der provisorischen Verfassung wurde die Regierung von der Nationalversammlung gewählt. Sie war daher nur ein mehr oder weniger selbständiger Ausschuß des Parlaments. Nach der definitiven Verfassungsurkunde ging das Recht ihrer Ernennung bzw. Entlassung auf das Staatshaupt über (§ 64, Punkt 7).

Sie ist als ein kollegiales Organ konstruiert, hat außer dem Vorsitzenden (Ministerpräsidenten) einen Stellvertreter desselben (§ 71) und entscheidet die wichtigeren Regierungsangelegenheiten im Ministerrate mit absoluter Stimmenmehrheit (§§ 80, 81). Ihre Verordnungsgewalt ist durch die prinzipielle Bestimmung des § 55 in dem Sinne bestimmt, daß die Regierungsverordnungen nur sog. Durchführungsverordnungen, also keine sog. „selbständigen“ Verordnungen sein dürfen.

Der Präsident der Republik verteilt bei der Ernennung einer neuen Regierung an ihre Mitglieder (Minister) die einzelnen Ressorts (Ministerien), wobei § 64, Punkt 7 auch die Möglichkeit sog. Minister ohne Portefeuille offen läßt.

Es ist eine politische, rechtlich-politische, straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Regierung zu unterscheiden, die allerdings durch die erwähnte kollegiale Organisation derselben wesentlich tangiert wird. Unter der „politischen“ verstehe ich den Ausfluß des Prinzips des politischen Uebergewichts der Legislative über die Exekutive. Die rechtlich-politische ist durch § 78 normiert, wonach die Regierung, die ein bestimmt qualifiziertes Mißtrauensvotum vom Abgeordnetenhaus (a contr. Senat) erhalten hat, die rechtliche Verpflichtung hat, zu demissionieren, der daher eine analoge Pflicht des Staatshauptes entspricht, eine unter diesen Umständen erfolgte Demission anzunehmen und eine neue (andere) Regierung zu ernennen. Die strafrechtliche Verantwortung ist durch § 79 normiert, die betreffende Bestimmung jedoch derzeit noch unpraktisch, weil das darin berufene besondere Gesetz (§ 79, Abs. 3) noch nicht erlassen worden ist. Auch die zivilrechtliche Haftung entbehrt bisher einer speziellen Regelung, ebenso die Frage der Haftung des Staates (§§ 92, 104).

3. Das Wahlsystem. Es ist bereits eine Reihe von Wahlgesetzen herausgegeben worden, welche das bisher in Oesterreich geltende Wahlsystem von Grund auf geändert haben. Hieher gehört die Gemeindewahlordnung (Gesetz vom 31. Januar 1919, Nr. 75), die Wahlordnung für das Abgeordnetenhaus und den Senat (Gesetz vom 29. Februar 1920, Nr. 123) und endlich die Wahlordnung für die Kreis- und Bezirksvertretungen (Gesetz vom 14. April 1920, Nr. 330).

Sämtliche hier angeführten Wahlordnungen fußen auf dem Grundsatz der Proportionalwahlen.

Die Gemeindewahlordnung beruht auf folgenden Prinzipien: Es wurde das sog. Hagenbachsche System mit gewissen Modifikationen angenommen, d. h. die Summe aller gültigen Stimmen wird durch die um Eins vermehrte Anzahl der zu vergebenden Mandate dividiert; der Wahlquotient ist die dem Resultate der Division nächste, höhere ganze Zahl. Die einzelnen Parteien erhalten so viel Mandate, als der Wahlquotient in der Summe der auf sie entfallenen Stimmen enthalten ist. Die beim ersten Skrutinium nicht besetzten Mandate werden der Reihe nach denjenigen Parteien zugeteilt, die bei der oben erwähnten Division den größten Rest aufweisen. Kandidatenlisten, die nicht einmal so viel Stimmen auf sich vereinigt haben, als der Wahlquotient ausmacht, werden bei der Aufteilung der

Mandate nicht berücksichtigt (Wahlquotient = Quorum). Listenkoppelung ist zulässig. Es herrscht das Prinzip der streng gebundenen Wählerlisten, Wahlpflicht und Pflicht zur Annahme der Wahl.

Aehnliche Grundsätze gelten auch für die Wahlen in die Nationalversammlung, jedoch mit folgenden Abweichungen: Der Wahlquotient ist die durch die Division der Summe der gültig abgegebenen Stimmen durch die Anzahl der in dem betreffenden Wahlkreise (das ganze Staatsgebiet ist für die Wahlen in das Abgeordnetenhaus in 23, für die Wahlen in den Senat in 13 Wahlkreise eingeteilt) zu vergebenden Mandate gewonnene ganze Zahl (ohne Rücksicht auf die ev. Dezimalzahlen). Es ist ein dreifaches Skrutinium zu unterscheiden. Die beim ersten Skrutinium nicht besetzten Mandate werden im zweiten verteilt, wobei das ganze Gebiet der Republik als ein einziger Wahlkreis erscheint. Zu diesem Zwecke wird durch ein eigenes, beim Ministerium des Innern durchzuführendes Verfahren die Identität der gegebenenfalls in mehreren Wahlkreisen kandidierenden Parteien festgestellt. Die Parteien haben für das zweite Skrutinium neue Kandidatenlisten einzureichen, die ausschließlich nur die Namen der auf den ersten Listen angeführten, jedoch nicht gewählten Kandidaten enthalten dürfen. Das für das zweite Skrutinium festgesetzte Verfahren, welches, soweit mir bekannt ist, ein absolutes Novum in der Wahlrechtspraxis bedeutet, hat einen zweifachen Zweck: Erstens soll dadurch verhindert werden, daß Parteien, die in mehreren Wahlkreisen kandidieren, um die in den einzelnen Wahlkreisen erzielten Reste verkürzt werden, die zusammengezählt gegebenenfalls den Anspruch auf weitere Mandate begründen können. Das zweite Skrutinium bedeutet daher ein absolut gerechtes, insbesondere den eventuell verstreut lebenden nationalen Minderheiten zugute kommendes Prinzip. Zweitens ermöglicht das Aufstellen neuer selbständiger Kandidatenlisten für das ganze Staatsgebiet den einzelnen Parteien, beim zweiten Skrutinium gerade diejenigen ihrer Kandidaten durchzubringen, an denen ihnen am meisten gelegen ist. Allerdings ähnelt dieses Verfahren sehr einer direkten Nominierung von Abgeordneten durch die politischen Parteien. Doch ist dies eigentlich im wesentlichen nur eine konsequente Weiterbildung des Systems der streng gebundenen Kandidatenlisten, welches auch für die Reichswahlen — allerdings nicht ohne denselben lebhaften Widerstand wie bei der Gemeindewahlordnung — akzeptiert wurde. Die auch im zweiten Skrutinium nicht besetzten Mandate werden hierauf im dritten nach demselben Grundsatze wie bei den Gemeindewahlen vergeben (Prinzip der größten Reste). Listenkoppelung ist unzulässig. Eine Pflicht zur Annahme der Wahl existiert nicht.

Die Altersgrenzen für das aktive und passive Wahlrecht sind folgendermaßen festgesetzt: Aktiv wahlberechtigt für die Gemeindewahlen und die Wahlen in das Abgeordnetenhaus sind alle wenigstens 21 Jahre alten Staatsbürger beiderlei Geschlechtes. Für die Senatswahlen ist die Altersgrenze auf 26 Jahre hinaufgerückt. Passiv wahlberechtigt in die Gemeindevertretungen sind alle mindestens 26jährigen Staatsbürger, für das Abgeordnetenhaus die 30-, für den Senat die 45jährigen.

Zur Entscheidung über Beschwerden gegen das nach dem Gesetze über die ständigen Wählerverzeichnisse (Gesetz vom 19. Dezember 1919, Nr. 663) durchgeführte Reklamationsverfahren sowie gegen die Wahlen in die Nationalversammlung, die Kreis- und Bezirksvertretungen und Kommissionen entscheidet ein eigener, durch Gesetz vom 29. Februar 1920, Nr. 125, eingesetzter Wahlgerichtshof. Dieser Wahlgerichtshof, welcher dem Obersten Verwaltungsgerichtshof seine bisherige Kompetenz in Wahlstreitigkeiten

abgenommen hat, hat außerdem die Wahlen der einzelnen Mitglieder der Nationalversammlung und der Kreisvertretungen zu prüfen und zu verifizieren. Endlich entscheidet er über den Mandatsverlust der erwähnten Mitglieder in den Fällen, in denen dieselben entweder nach der Wahl die Wählbarkeit verloren haben oder aus niedrigen und unehrenhaften Beweggründen aufgehört haben, Angehörige der Partei zu sein, auf deren Kandidatenliste sie gewählt wurden.

4. Allgemeine bürgerliche Pflichten und Rechte; das Nationalitätenrecht. Das fünfte Hauptstück der Verfassungsurkunde, welches über die „bürgerlichen Rechte, Freiheiten und Pflichten" handelt, schließt sich von allen anderen Kapiteln derselben am meisten an das betreffende altösterreichische Muster (insbesondere das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom Jahre 1867) an. Wir finden darin den gewohnten, mehr oder weniger erschöpfenden und systematischen Katalog jener „Rechte", die erfahrungsgemäß am meisten der Gefahr einer „Verletzung" seitens der staatlichen Exekutive unterliegen. Es sei hier daher nur kurz erwähnt, daß den Prager revolutionären Gesetzgeber vom Jahre 1919 und 1920 dasselbe tiefe Mißtrauen gegen die exekutive Staatsgewalt erfüllte, von dem der österreichische Staatsbürger tschechischer Nationalität Jahrzehnte lang dem österreichischen Zentralstaat gegenüber beherrscht war. Dies war zwar begreiflich, trotzdem jedoch sachlich infolge der total geänderten politischen Verhältnisse in einzelnen Fällen nicht gerechtfertigt. Man hatte eine übertriebene Angst vor den Gefahren eines eventuellen Cäsarismus, Absolutismus und Polizeiregimes auch im eigenen Staate, und nur durch diese Angst lassen sich viele der komplizierten und teilweise gewiß überflüssigen Kautelen der Verfassungsurkunde und anderer Gesetze erklären.

Wie oben bereits erwähnt wurde, hatte der Weltkrieg einen für die nichtdeutschen Staatsbürger der Zentralmächte ausgesprochen national-politischen Charakter. Die durch die Friedensverhandlungen angebahnte Neuordnung der Dinge in Zentraleuropa ging daher vom Prinzipe der nationalen Gerechtigkeit, Gleichberechtigung und Freiheit aus. Nur auf diese Weise ließ sich die totale Vernichtung des uralten österreich-ungarischen Staatsgebildes rechtfertigen, da dieser Staat von jeher ein Hort der rein dynastischen, national einseitigen und daher ungerechten Politik war. Das dem neuen tschechoslowakischen Staatsgebilde zugesprochene Gebiet war nun seit langem das klassische Land nationaler Kämpfe und es ist infolgedessen erklärlich, daß die siegreiche Entente den nationalen Frieden und die nationale Gerechtigkeit direkt durch völkerrechtliche, im Friedenswerke enthaltene Bestimmungen garantiert haben wollte. Dies geschah durch Art. 7—9 des mit der Tschechoslowakei in St. Germain-en-Laye am 10. September 1919 abgeschlossenen Vertrages [1]).

1) Art. 7 und 8 haben folgenden Originaltext: Art. 7. „Tous les ressortissants tchéco-slovaques seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion. La difference de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant tchéco-slovaque en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries. Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant tchéco-slovaque d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques. Nonobstant l'etablissement par le Gouvernement tchéco-slovaque d'une langue officielle, des facilités appropriées seront données aux ressortissants tchéco-slovaque de langue autre que le tchèque, pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit devant le tribunaux. Art. 8. — Les ressortissants tchéco-slovaques, appartenants à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants tchéco-slovaques. Ils auront notamment

Bei der Beurteilung der Rechtsstellung der in der Tschechoslowakei angesiedelten nationalen Minderheiten darf allerdings nicht außer acht gelassen werden, daß es die Grundtendenz der Friedensverträge war, auf Grund des nationalen Selbstbestimmungsrechtes national möglichst einheitliche Staaten zu schaffen. So sollte die Tschechoslowakei ein für die tschechoslowakische Nation geschaffenes selbständiges und einheitliches Staatsgebilde sein, in welchem den anderen darin angesiedelten Nationen nur die Rechte von nationalen Minderheiten (Minoritäten) garantiert werden sollten; nicht also ein Nationalitätenstaat (etwa nach dem Muster der Schweiz), sondern ein Nationalstaat. Demnach sieht der oben zitierte Art. 7 die Möglichkeit der Festsetzung einer Staatssprache (langue officielle) vor.

Trotz der eben erwähnten Grundtendenz der Friedensverträge darf jedoch nicht geleugnet werden, daß die Tschechoslowakei ihrer nationalen Zusammensetzung nach kein einheitlicher Nationalstaat, sondern ein national gemischtes Staatsgebilde ist. Es war daher gleich anfangs nötig, die Sprachenfrage als den praktisch wichtigsten Komponenten der Nationalitätenfrage zu lösen. Dies geschah einerseits durch die Verfassungsurkunde (Sechstes Hauptstück, §§ 128—134) und andere gesetzliche Bestimmungen, andererseits durch ein eigenes, in § 129 der Verfassungsurkunde berufenes und als integrierender Teil desselben erklärtes Sprachengesetz vom 29. Februar 1920, Nr. 122. In diesem Gesetze wird gleich eingangs die tschechoslowakische Sprache mit Berufung auf Art. 7 des in St. Germain-en-Laye abgeschlossenen Vertrages mit der Tschechoslowakei als die Staats- bzw. offizielle Sprache der Republik erklärt. Sie ist „daher insbesondere" (§ 1) 1. mit gewissen, den Minoritätenschutz[1]) betreffenden Ausnahmen die Amtssprache aller Gerichte, Aemter, Anstalten, Betriebe und Organe der Republik, 2. die Hauptsprache der Staats- und Banknoten und 3. die Kommando- und Dienstsprache der Armee. Die allgemeinen Bestimmungen des Sprachengesetzes harren noch auf eine genauere Regelung durch eine von ihm berufene Durchführungsverordnung.

Von den übrigen, die Regelung der Sprachenfrage betreffenden gesetzlichen Bestimmungen ist insbesondere § 49 der Geschäftsordnungen für die beiden Kammern über ihre Geschäftssprache zu erwähnen. Sie ist die tschechoslowakische für die Regierung und die Parlamentsfunktionäre (Vorsitzende des Plenums, der Ausschüsse, Berichterstatter usw.).

5. Das Staatsbürgerrecht. Wurde durch das Verfassungsgesetz vom 9. April 1920, Nr. 236, womit die bisherigen (d. h. altösterreichischen) Bestimmungen über die Erlangung und den Verlust der Staatsbürgerschaft und des Heimatrechtes in der tschechoslowakischen Republik ergänzt bzw. geändert werden, geregelt. Als Hauptgrundsatz dieses Gesetzes gilt, daß als tschechoslowakische Staatsbürger diejenigen Personen anzusehen sind, welche spätestens vom 1. Januar 1910 das Heimatrecht in einer auf dem Gebiete der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie, welches jetzt zur tschechoslowakischen Republik gehört, liegenden Gemeinde erlangt und von diesem Tage an ununterbrochen besessen haben. In diesem Gesetze fand auch das Optionsrecht eine den völkerrechtlichen Bestimmungen der Friedensverträge konforme Regelung.

un droit égal á créer, diriger et contrôler à leur frais des institutions charitables, religeuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion."

1) Vgl. die auszugsweise Darstellung desselben auf S. 38—39 meiner oben erwähnten Abhandlung in der Zeitschr. f. öff. Recht.

6. Reform der Verwaltung. Ein tiefgreifender und großzügiger Reformplan wird durch das Gesetz vom 29. Februar 1920, Nr. 126 über die Errichtung von Kreis-(Gau-) und Bezirksbehörden in der tschechoslowakischen Republik (mit Ausschluß von Karpathorußland) angebahnt, dessen Wirksamkeitsbeginn durch eine Regierungsverordnung bestimmt werden wird (Art. I).

Bei der Reform handelt es sich um die Einführung gemischter Aemter nach preußischem Muster und die gleichzeitige Ueberwindung der von Altösterreich übernommenen „Doppelgeleisigkeit" der öffentlichen Verwaltung (d. h. der staatlichen und autonomen). Danach werden die bisherigen Länder (Böhmen, Mähren und Schlesien), die Bezirksvertretungen in Böhmen, die Straßenbezirke in Mähren und Schlesien, die Komitate in der Slowakei, sowie die Organe dieser Korporationen, weiters die politischen Landes- und Bezirksbehörden in Böhmen, Mähren und Schlesien aufgehoben (§ 9). An ihrer Stelle besorgen die innere Verwaltung, soweit sie nicht durch spezielle Vorschriften anderen Behörden übertragen ist, Kreisbehörden und die diesen untergeordneten Bezirksämter. Das ganze Gebiet der Republik — mit Ausnahme der Hauptstadt Prag — ist in 21 Kreise — Gaue — geteilt. Vorstand der Kreisbehörde (Župan, Gespan) und des Bezirksamtes ist ein Staatsbeamter. Bei jeder Kreisbehörde ist eine auf 6 Jahre gewählte, in der Regel aus 35 Mitgliedern bestehende Kreisvertretung errichtet. Ihr Wirkungskreis besteht in der Sorge um die administrativen und wirtschaftlichen Angelegenheiten des Gaues und seiner Bevölkerung (§ 30). Vollzugsorgan der Kreisvertretung ist ein achtgliedriger, aus derselben gewählter Kreisausschuß. Vorsitzender der Kreisvertretung und des Kreisausschusses ist der Vorstand der Kreisbehörde. Die auf dem Gebiete der ehemaligen Kronländer sowie in der Slowakei errichteten Kreisvertretungen werden zu drei Kreisverbänden vereinigt, die die den Kreisvertretungen übertragenen Aufgaben (insbesondere auf dem Gebiete der humanitären, Sanitäts-, sozialen, wirtschaftlichen, Verkehrs- und Kulturinteressen des Kreises und seiner Bevölkerung), soweit die Bedeutung derselben den Umfang und die Bedürfnisse des einzelnen Kreises überschreiten und die Interessen eines größeren Gebietsteiles des Landeskreisverbandes betreffen, ohne für den ganzen Staat Bedeutung zu besitzen, zu besorgen haben [1]). Aehnlich wie die Kreisvertretungen sind die Bezirksvertretungen organisiert. Der Bezirksausschuß besteht aus 8 gewählten Mitgliedern und 8 Ersatzmännern und hat alle inneren Angelegenheiten zu besorgen, die das gemeinsame Interesse des Bezirkes und seiner Bewohner betreffen und das Interesse und die Mittel der einzelnen Gemeinde überschreiten, soweit sie nicht in den Wirkungskreis der Kreisvertretung fallen.

---

## Beilage.

### I.

### Gesetz vom 28. Oktober 1918 Nr. 11 über die Errichtung eines selbständigen tschechoslowakischen Staates.

Der selbständige tschechoslowakische Staat ist ins Leben getreten. Damit der Zusammenhang der bisherigen Rechtsordnung mit dem neuen Staate gewahrt bleibe und damit Verwirrungen vermieden werden, sowie zur Regelung eines ungehinderten Ueberganges zu dem

1) Die auf die Gebiete der gewesenen Kronländer (mit Ausnahme Schlesiens) zugeschnittenen Kreisverbände stellen sich als eine Konzession an diejenigen politischen Parteien dar, die aus verschiedenen Gründen die althergebrachte Kronländerinstitution auch weiterhin zu erhalten wünschten.

neuen Staatsleben, ordnet der Nationalausschuß im Namen des tschechoslowakischen Volkes in Ausübung der staatlichen Souveränität das folgende an:

Art. 1. Die Staatsform des tschechoslowakischen Staates wird die Nationalversammlung im Einvernehmen mit dem tschechoslowakischen Nationalrate in Paris bestimmen. Der Nationalausschuß ist das Organ des einmütigen Willens der Nation und übt die staatliche Souveränität aus.

Art. 2. Sämtliche bisherige Landes- und Reichsgesetze sowie Verordnungen bleiben vorläufig in Geltung.

Art. 3. Alle autonomen, staatlichen und Kreisbehörden, Staats-, Landes-, Bezirks- und insbesondere Gemeindeanstalten unterliegen dem Nationalausschusse und haben vorläufig nach den bisher geltenden Gesetzen und Verordnungen ihres Amtes zu walten.

Art. 4. Die Wirksamkeit dieses Gesetzes beginnt mit dem heutigen Tage.

Art. 5. Der Nationalausschuß wird mit der Durchführung dieses Gesetzes beauftragt.

(Es folgen die Unterschriften von fünf Mitgliedern des Nationalausschusses.)

II.

## Die Verfassungsurkunde.

Wir, das Tschechoslowakische Volk, haben in der Absicht, die vollkommene Einheit des Volkes zu festigen, eine gerechte Ordnung in der Republik einzuführen, die ruhige Entwicklung der tschechoslowakischen Heimat zu sichern, das allgemeine Wohl aller Bürger dieses Staates zu fördern und die Segnungen der Freiheit den künftigen Geschlechtern sicherzustellen, in unserem Národní shromáždění am 29. Februar 1920 die Verfassung für die Tschechoslowakische Republik angenommen, deren Wortlaut folgt.

Hiebei erklären wir, das Tschechoslowakische Volk, bemüht sein zu wollen, daß diese Verfassung und alle Gesetze unseres Landes in gleicher Weise im Geiste unserer Geschichte wie im Geiste der im Prinzip der Selbstbestimmung enthaltenen modernen Grundsätze durchgeführt werden, denn wir wollen uns der Gesellschaft der Völker als gebildetes, friedliebendes, demokratisches und fortschrittliches Mitglied angliedern.

## Gesetz vom 29. Februar 1920, betreffend die Einführung der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik.

Artikel I.

1. Gesetze, die der Verfassungsurkunde, ihren Bestandteilen und den sie abändernden und ergänzenden Gesetzen widersprechen, sind ungültig.

2. Die Verfassungsurkunde und ihre Bestandteile können bloß durch Gesetze abgeändert oder ergänzt werden, die als Verfassungsgesetze bezeichnet sind (§ 33).

Artikel II.

Das Verfassungsgericht entscheidet darüber, ob die Gesetze der Tschechoslowakischen Republik und die Gesetze des Parlamentes der Podkarpatská Rus dem Grundsatze des Art. I entsprechen.

Artikel III.

1. Das Verfassungsgericht besteht aus sieben Mitgliedern. Je zwei Mitglieder werden in dasselbe vom Obersten Verwaltungsgericht und vom Obersten Gericht aus deren Mitte entsendet. Die übrigen zwei Mitglieder und den Vorsitzenden ernennt der Präsident der Republik.

2. Die näheren Bestimmungen, insbesondere über die Art, wie von den beiden genannten Gerichten die Mitglieder des Verfassungsgerichtes entsendet werden, über dessen Funktionsperiode, über das Verfahren vor demselben und über die Wirkungen seiner Erkenntnisse werden durch ein Gesetz getroffen.

Artikel IV.

1. Das bisherige Národní shromáždění bleibt insolange in Tätigkeit, als das Abgeordnetenhaus und der Senat sich nicht konstituieren.

2. Von diesem Národní shromáždění beschlossene, aber am Tage der Konstituierung des Abgeordnetenhauses und des Senates nicht kundgemachte Gesetze können überhaupt nicht kundgemacht werden, wenn sie der Präsident der Republik dem Národní shromáždění zurückgestellt hat.

3. Hinsichtlich der durch die provisorische Verfassung für die Ausübung des Rechtes des Präsidenten der Republik im Sinne des § 11 und für die Verpflichtung zur Kundmachung eines beschlossenen Gesetzes festgesetzten Fristen gelten bei den vom bisherigen Národní shromáždění beschlossenen Gesetzen die Vorschriften der provisorischen Verfassung.

Artikel V.

Der bisherige Präsident bleibt in seinem Amte, insolange nicht eine neue Wahl durchgeführt werden wird. Vom Tage der Wirksamkeit der Verfassungsurkunde stehen ihm die in ihr festgesetzten Rechte zu.

Artikel VI.

Für die Bestimmung der zur gültigen Beschlußfassung nach der Verfassungsurkunde erforderlichen Zahl von Abgeordneten und Senatoren ist, insolange nicht die volle durch die Verfassungsurkunde festgesetzte Zahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses und des Senates gewählt ist, die Zahl der tatsächlich gewählten Mitglieder entscheidend.

Artikel VII.

1. Die Bestimmungen der Art. I, II, III, Abs. 1, und Art. VI bilden einen Bestandteil

der Verfassungsurkunde im Sinne des § 33 dieser Urkunde.

2. Die in der Verfassungsurkunde vorgesehenen Durchführungsgesetze sind kein Bestandteil dieser Urkunde im Sinne des 1. Absatzes, sofern die Verfassungsurkunde nicht anders bestimmt.

Artikel VIII.

1. Die beigeschlossene Verfassungsurkunde tritt mit dem Tage ihrer Kundmachung in Wirksamkeit.

2. Ihr § 20 findet auf die Mitglieder des bisherigen Národní shromáždění keine Anwendung.

Artikel IX.

An dem im 1. Absatze des Artikels VIII festgesetzten Tage treten alle Bestimmungen, welche dieser Verfassungsurkunde und der republikanischen Staatsform widersprechen, ferner alle früheren Verfassungsgesetze, selbst wenn einzelne Bestimmungen derselben nicht in unmittelbarem Widerspruche mit den Verfassungsgesetzen der Tschechoslowakischen Republik stünden, außer Kraft.

Artikel X.

Dieses Gesetz tritt zugleich mit der Verfassungsurkunde in Wirksamkeit und wird ebenso wie die Verfassungsurkunde von der Regierung durchgeführt.

## Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik.

Erstes Hauptstück.

### Allgemeine Bestimmungen.

§ 1.

1. Das Volk ist die einzige Quelle der gesamten Staatsgewalt in der Tschechoslowakischen Republik.

2. Die Verfassungsurkunde bestimmt, durch welche Organe sich das souveräne Volk Gesetze gibt, sie in Vollzug setzt und Recht findet. Sie setzt auch die Grenzen fest, die von diesen Organen nicht überschritten werden dürfen, damit sie die verfassungsmäßig gewährleisteten bürgerlichen Freiheiten nicht berühren.

§ 2.

Der tschechoslowakische Staat ist eine demokratische Republik, deren Haupt ein gewählter Präsident ist.

§ 3.

1. Das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik bildet ein einheitliches und unteilbares Ganzes, dessen Grenzen nur durch ein Verfassungsgesetz (Art. I Einf.-Ges.) geändert werden können.

2. Ein untrennbarer Bestandteil dieses Ganzen ist, und zwar auf Grund freiwilligen Anschlusses nach dem zwischen den Haupt- und assoziierten Mächten und der Tschechoslowakischen Republik zu Saint Germain-en-Laye abgeschlossenen Vertrage vom 10. September 1919 das autonome Gebiet der Podkarpatská Rus, das mit der weitestgehenden, mit der Einheitlichkeit der Tschechoslowakischen Republik vereinbaren Autonomie ausgestattet werden wird.

3. Die Podkarpatská Rus hat ein eigenes Parlament, das sich sein Präsidium wählt.

4. Das Parlament der Podkarpatská Rus ist zur Beschlußfassung über Gesetze in Angelegenheiten der Sprache, des Unterrichtes, der Religion, der lokalen Verwaltung sowie in anderen Angelegenheiten berufen, die ihm durch Gesetze der Tschechoslowakischen Republik übertragen werden. Die vom Parlamente der Podkarpatská Rus beschlossenen Gesetze werden, wenn der Präsident der Republik durch seine Unterschrift die Zustimmung zu ihnen erklärt, in einer besonderen Sammlung kundgemacht und werden auch vom Gouverneur unterschrieben.

5. Die Podkarpatská Rus hat im Národní shromáždění der Tschechoslowakischen Republik durch eine angemessene Zahl von Abgeordneten (Senatoren) nach den betreffenden tschechoslowakischen Wahlordnungen vertreten zu sein.

6. An der Spitze der Podkarpatská Rus steht ein vom Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik über Antrag der Regierung ernannter und auch dem Parlamente der Podkarpatská Rus verantwortlicher Gouverneur.

7. Die Funktionäre der Podkarpatská Rus werden nach Möglichkeit ihrer Bevölkerung entnommen.

8. Die nähere Regelung, insbesondere über das Wahlrecht und die Wählbarkeit für das Parlament wird durch besondere Bestimmungen getroffen.

9. Das Gesetz des Národní shromáždění, das die Grenzen der Podkarpatská Rus bestimmt, bildet einen Bestandteil der Verfassungsurkunde.

§ 4.

1. Die Staatsbürgerschaft in der Tschechoslowakischen Republik ist eine einzige und einheitliche.

2. Die Bedingungen der Erwerbung, der Wirkungen und des Erlöschens der Staatsbürgerschaft der Tschechoslowakischen Republik bestimmt ein Gesetz.

3. Ein Angehöriger eines fremden Staates kann nicht zugleich Angehöriger der Tschechoslowakischen Republik sein.

§ 5.

1. Die Hauptstadt der Tschechoslowakischen Republik ist Prag.

2. Die Farben der Republik sind weiß, rot und blau.

3. Das Staatswappen und die Flaggen werden durch Gesetze bestimmt.

Zweites Hauptstück.

**Die gesetzgebende Gewalt. Zusammensetzung und Wirkungskreis des Národní shromáždění und seiner beiden Häuser.**

§ 6.

1. Die gesetzgebende Gewalt wird für das ganze Gebiet der Tschechoslowakischen Republik vom Národní shromáždění ausgeübt, das aus zwei Häusern: dem Abgeordnetenhaus und dem Senat besteht.

2. Der Sitz beider Häuser ist Prag. Wenn es aber unumgänglich notwendig ist, können sie vorübergehend auch in einen anderen Ort der Tschechoslowakischen Republik einberufen werden.

§ 7.

1. Die gesetzgebende und verwaltende Tätigkeit der Landtage ist erloschen.

2. Sofern ein vom Národní shromáždění beschlossenes Gesetz nichts anderes bestimmt, gilt es für das ganze Gebiet der Tschechoslowakischen Republik.

§ 8.

Das Abgeordnetenhaus zählt 300 Mitglieder, die auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen Stimmrechtes nach dem Grundsatze der verhältnismäßigen Vertretung gewählt werden. Die Wahlen finden an einem Sonntag statt.

§ 9.

Das Wahlrecht für das Abgeordnetenhaus haben alle Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ohne Unterschied des Geschlechtes, die das 21. Lebensjahr überschritten haben und den sonstigen Bedingungen der Wahlordnung für das Abgeordnetenhaus entsprechen.

§ 10.

Wählbar sind Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ohne Unterschied des Geschlechtes, die wenigstens das 30. Lebensjahr erreicht haben und den sonstigen Bedingungen der Wahlordnung für das Abgeordnetenhaus entsprechen.

§ 11.

Die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses dauert 6 Jahre.

§ 12.

Die näheren Vorschriften über die Ausübung des Wahlrechtes und die Durchführung der Wahlen enthält die Wahlordnung für das Abgeordnetenhaus.

§ 13.

Der Senat zählt 150 Mitglieder, die auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen Stimmrechtes nach dem Grundsatze der verhältnismäßigen Vertretung gewählt werden. Die Wahlen finden an einem Sonntag statt.

§ 14.

Das Wahlrecht für den Senat haben alle Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ohne Unterschied des Geschlechtes, die das 26. Lebensjahr überschritten haben und den sonstigen Bedingungen des Gesetzes über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Senates entsprechen.

§ 15.

Wählbar sind Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ohne Unterschied des Geschlechtes, die das 45. Lebensjahr erreicht haben und den sonstigen Bedingungen des Gesetzes über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Senates entsprechen.

§ 16.

Die Wahlperiode des Senates dauert 8 Jahre.

§ 17.

Die näheren Vorschriften über die Ausübung des Wahlrechtes und die Durchführung der Wahlen enthält das Gesetz über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis des Senates.

§ 18.

Niemand darf zugleich Mitglied beider Häuser sein.

§ 19.

1. Ueber die Gültigkeit der Wahlen in das Abgeordnetenhaus und in den Senat entscheidet das Wahlgericht.

2. Die nähere Regelung enthält ein Gesetz.

§ 20.

1. Hat ein in Staatsdiensten Angestellter, der in das Národní shromáždění gewählt wurde, als dessen Mitglied die Angelobung geleistet, so wird er für die Zeit der Mitgliedschaft im Národní shromáždění beurlaubt und hat während dieser Zeit Anspruch auf seine ständigen Dienstbezüge mit Ausnahme der Orts- oder Funktionszulage sowie den Anspruch auf die Zeitvorrückung. Hochschulprofessoren haben Anspruch auf Urlaub. Machen sie von diesem Rechte Gebrauch, so gilt für sie dasselbe wie für die übrigen Staatsangestellten.

2. Andere öffentliche Angestellte haben, solange sie Mitglieder des Národní shromáždění sind, Anspruch auf Urlaub.

3. Mitglieder des Národní shromáždění können erst ein Jahr nach Endigung ihrer Mitgliedschaft im Národní shromáždění zu besoldeten Staatsangestellten bestellt werden.

4. Diese Bestimmung findet auf Minister überhaupt keine Anwendung. Die im vorstehenden Absatze angeführte Zeitgrenze eines Jahres findet auf Abgeordnete (Senatoren), die vor ihrer Wahl in das Národní shromáždění Staatsangestellte waren, keine Anwendung, sofern sie in demselben Dienstzweige bleiben.

5. Županc und Bezirksvorsteher können nicht Mitglieder des Národní shromáždění sein.

6. Mitglieder des Verfassungsgerichtes, Beisitzer des Wahlgerichtes und jene, die Mitglieder der Gauvertretungen sind, können nicht zugleich Mitglieder des Národní shromáždění sein.

§ 21.

Die Mitglieder beider Häuser können jederzeit auf ihr Mandat verzichten.

§ 22.

1. Die Mitglieder des Národní shromáždění üben ihr Mandat persönlich aus; sie dürfen von niemandem Aufträge empfangen.

2. Sie dürfen sich nicht zur Unterstützung persönlicher Interessen von Parteien an öffentliche Behörden wenden. Diese Bestimmung findet auf Mitglieder des Národní shromáždění keine Anwendung, sofern ein solches Einschreiten bei der Behörde bloß zur Ausübung ihres regelmäßigen Berufes gehört.

3. In der ersten Sitzung des Hauses, an der sie teilnehmen, leisten sie folgende Angelobung: „Ich gelobe, der Tschechoslowakischen Republik treu zu sein und die Gesetze zu beobachten sowie mein Mandat nach bestem Wissen und Gewissen auszuüben." Die Verweigerung des Gelöbnisses oder ein Gelöbnis mit Vorbehalt hat ohne weiteres den Verlust des Mandates zur Folge.

§ 23.

Die Mitglieder des Národní shromáždění können wegen ihrer Abstimmung im Hause oder in den Ausschüssen des Hauses überhaupt nicht verfolgt werden. Wegen der daselbst in Ausübung des Mandates gemachten Aeußerungen unterstehen sie bloß der Disziplinargewalt ihres Hauses.

§ 24.

1. Zu jedweder Straf- oder Disziplinarverfolgung eines Mitgliedes des Národní shromáždění wegen anderer Handlungen oder Unterlassungen ist die Zustimmung des betreffenden Hauses erforderlich. Verweigert das Haus die Zustimmung, so ist die Verfolgung für immer ausgeschlossen.

2. Diese Bestimmungen finden auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit, die ein Mitglied des Národní shromáždění als verantwortlicher Redakteur trägt, keine Anwendung.

§ 25.

Wurde ein Mitglied eines Hauses bei einer strafbaren Tat selbst ergriffen und verhaftet, so ist das Gericht oder die sonstige zuständige Behörde verpflichtet, die Verhaftung dem Präsidenten des betreffenden Hauses sogleich bekanntzugeben. Erteilt das Haus oder — falls das Národní shromáždění nicht tagt — der gemäß § 54 gewählte Ausschuß nicht binnen 14 Tagen vom Tage der Verhaftung die Zustimmung zur weiteren Haft, so hört die Haft auf. Hat der genannte Ausschuß der weiteren Haft zugestimmt, so entscheidet über sie das Haus binnen 14 Tagen nach dem Tage seines Zusammentrittes.

§ 26.

Die Mitglieder beider Häuser haben das Recht, die Zeugenaussage über Angelegenheiten zu verweigern, die ihnen als Mitgliedern des Hauses anvertraut wurden, und zwar auch dann, wenn sie aufgehört haben, dessen Mitglieder zu sein. Ausgenommen sind die Fälle, in denen es sich um die Verleitung des Mitgliedes eines Hauses zum Mißbrauch des Mandates handelt.

§ 27.

Die Mitglieder beider Häuser haben Anspruch auf eine Entschädigung, deren Höhe ein Gesetz festsetzt.

§ 28.

1. Der Präsident der Republik ist verpflichtet, beide Häuser zu zwei ordentlichen Sessionen im Jahre: einer Frühjahrs- und einer Herbstsession, einzuberufen. Die Frühjahrssession muß im März, die Herbstsession im Oktober beginnen.

2. Außerdem beruft er die Häuser nach Bedarf zu außerordentlichen Sessionen ein. Wird wenigstens von der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses oder des Senates beim Vorsitzenden der Regierung unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes darum angesucht, so ist der Präsident verpflichtet, die Häuser so einzuberufen, daß sie binnen 14 Tagen vom Tage des überreichten Verlangens zusammentreten; sollte er dies nicht tun, so treten die Häuser binnen weiteren 14 Tagen über Aufforderung ihrer Vorsitzenden gleichzeitig zusammen.

3. Sind seit der letzten ordentlichen Session wenigstens 4 Monate verstrichen, so ist der Präsident der Republik verpflichtet, wenn wenigstens zwei Fünftel eines Hauses es verlangen (Abs. II), die Häuser so einzuberufen, daß sie binnen 14 Tagen vom Tage des überreichten Verlangens zusammentreten. Sollte er dies nicht tun, so treten die Häuser binnen weiteren 14 Tagen über Aufforderung ihrer Vorsitzenden gleichzeitig zusammen.

§ 29.

Die Session beider Häuser beginnt und endet stets gleichzeitig.

§ 30.

1. Der Präsident der Republik erklärt die Session der Häuser für geschlossen.

2. Er kann sie längstens auf einen Monat und höchstens einmal im Jahre vertagen.

§ 31.

1. Der Präsident der Republik hat das Recht, die Häuser aufzulösen.

2. Von diesem Rechte darf er in den letzten sechs Monaten seiner Wahlperiode keinen Gebrauch machen. Nach Ablauf der Wahlperiode sowie nach Auflösung eines Hauses sind die Neuwahlen binnen 60 Tagen durchzuführen.

3. Durch die Auflösung des Senates wird ein vor dem Senate auf Grund der §§ 67 und 79 eingeleitetes Strafverfahren nicht gehemmt.

§ 32.

Jedes Haus ist — sofern in diesem Gesetze nichts anderes bestimmt ist — bei Anwesenheit von wenigstens einem Drittel aller Mitglieder beschlußfähig. Zur Gültigkeit eines Beschlusses ist die absolute Mehrheit der Anwesenden erforderlich.

§ 33.

Zur Beschlußfassung über eine Kriegserklärung, zur Abänderung dieser Verfassungsurkunde und ihrer Bestandteile ist Dreifünftel-

**mehrheit aller Mitglieder in jedem Hause erforderlich.**

§ 34.

1. Ein Beschluß des Abgeordnetenhauses auf Anklage des Präsidenten der Republik, des Vorsitzenden der Regierung und von Mitgliedern der Regierung kann bloß mit Zweidrittelmehrheit in Anwesenheit von zwei Dritteln der Abgeordneten gefaßt werden.

2. Das Verfahren vor dem Senat als Strafgericht wird durch ein Gesetz geregelt.

§ 35.

Jedes Haus wählt sich selbst sein Präsidium und die übrigen Funktionäre.

§ 36.

Die Sitzungen des Abgeordnetenhauses und des Senates sind öffentlich. Nichtöffentliche Sitzungen können nur in den in der Geschäftsordnung festgesetzten Fällen abgehalten werden.

§ 37.

1. Die Grundprinzipien der Verhandlung und der Verkehr der beiden Häuser untereinander sowie mit der Regierung und nach außen überhaupt werden im Rahmen der Verfassungsvorschriften durch ein besonderes Gesetz geregelt. Seine inneren Verhältnisse regelt jedes Haus durch eine Geschäftsordnung, die es im eigenen Wirkungskreise erläßt.

2. Insolange das Abgeordnetenhaus und der Senat keine neue Geschäftsordnung beschließen, gilt für sie die vom bisherigen Národní shromáždění beschlossene Geschäftsordnung.

§ 38.

1. Wenn beide Häuser als Národní shromáždění eine gemeinsame Sitzung abhalten (§§ 56, 59, 61, 65), gilt für diese Versammlung die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.

2. Eine solche gemeinsame Sitzung wird vom Vorsitzenden der Regierung einberufen und vom Vorsitzenden des Abgeordnetenhauses geleitet.

3. Dessen Stellvertreter ist der Vorsitzende des Senates.

§ 39.

Die Minister sind berechtigt, jederzeit an den Sitzungen in beiden Häusern und in allen Ausschüssen teilzunehmen. Es ist ihnen das Wort zu erteilen, wann immer sie es verlangen.

§ 40.

1. Auf Verlangen jedes Hauses oder dessen Ausschusses hat sich der Minister persönlich in der Sitzung einzufinden.

2. Sonst kann sich der Minister durch Beamte seines Ressorts vertreten lassen.

§ 41.

1. Gesetzesvorschläge können entweder von der Regierung oder von jedem der Häuser ausgehen.

2. Jedem, von Mitgliedern eines Hauses eingebrachten Gesetzesvorschlag ist eine Berechnung über die finanzielle Tragweite des Entwurfes und ein Antrag zur Bedeckung des erforderlichen Aufwandes beizuschließen.

3. Die Regierungsvorlagen, betreffend das Budget- und das Wehrgesetz, müssen zuerst im Abgeordnetenhaus eingebracht werden.

§ 42.

Zu einem Verfassungsgesetze ist stets ein übereinstimmender Beschluß beider Häuser erforderlich. Dasselbe gilt von anderen Gesetzen, soweit die §§ 43, 44 und 48 nicht anders bestimmen.

§ 43.

1. Der Senat ist verpflichtet, über einen vom Abgeordnetenhause angenommenen Gesetzesvorschlag binnen sechs Wochen, über den Vorschlag des Budget- und Wehrgesetzes binnen einem Monate Beschluß zu fassen. Das Abgeordnetenhaus ist verpflichtet, über einen vom Senate angenommenen Gesetzesvorschlag binnen drei Monaten Beschluß zu fassen.

2. Diese Fristen werden von dem Tage gerechnet, an dem der gedruckte Beschluß des einen Hauses dem zweiten Hause zugestellt wurde, und können durch Uebereinkunft beider Häuser verlängert oder abgekürzt werden. Die dem Senat für die Erledigung des Entwurfes des Budget- und Wehrgesetzes gesetzte einmonatige Frist kann nicht verlängert werden.

3. Ist während der betreffenden Frist die Wahlperiode des Hauses, das über den Beschluß des zweiten Hauses verhandeln soll, abgelaufen, oder wurde dieses Haus aufgelöst, vertagt oder dessen Session geschlossen, so läuft für dasselbe von seiner nächsten Sitzung eine neue Frist.

4. Wird von dem zweiten Hause innerhalb der in den vorstehenden Absätzen festgesetzten Fristen kein Beschluß gefaßt, so wird angenommen, daß es dem Beschlusse des ersten Hauses zustimme.

§ 44.

1. Ein Beschluß des Abgeordnetenhauses wird trotz abweichenden Beschlusses des Senates Gesetz, wenn das Abgeordnetenhaus mit absoluter Mehrheit aller seiner Mitglieder beschließt, auf seinem ursprünglichen Beschlusse zu beharren. Hat jedoch der Senat den im Abgeordnetenhause angenommenen Entwurf mit Dreiviertelmehrheit aller seiner Mitglieder abgelehnt, so wird der Entwurf Gesetz, wenn das Abgeordnetenhaus mit Dreifünftelmehrheit aller seiner Mitglieder auf seinem Beschlusse beharrt.

2. Die Vorschläge des Senates werden dem Abgeordnetenhause übermittelt. Lehnt sie dieses ab und beharrt der Senat mit absoluter Mehrheit aller seiner Mitglieder auf seinem ursprünglichen Beschlusse, so übermittelt er seinen Beschluß neuerdings dem Abgeordnetenhause. Lehnt das Abgeordnetenhaus den Beschluß des Senates mit absoluter Mehrheit aller seiner Mitglieder zum zweitenmal ab, so wird der Beschluß des Senates nicht Gesetz.

3. Derart abgelehnte Entwürfe können in keinem Hause vor Ablauf eines Jahres neuerdings eingebracht werden.

4. Wird von einem Hause der Beschluß des zweiten Hauses abgeändert, so kommt dies einer Ablehnung gleich.

§ 45.

Soll ein Haus über einen Gesetzentwurf, den es bereits einmal beschlossen hat, neuerdings Beschluß fassen, oder über einen im zweiten Hause angenommenen Gesetzentwurf neuerdings verhandeln (§ 44, Abs. 2) und wurde dieses Haus aufgelöst oder ist inzwischen seine Wahlperiode abgelaufen, bevor es zum zweitenmal Beschluß fassen konnte, so wird ein neuer Beschluß als zweiter Beschluß im Sinne des § 44 angesehen.

§ 46.

1. Hat das Národní shromáždění einen Gesetzesvorschlag der Regierung abgelehnt, so kann die Regierung beschließen, daß durch Volksabstimmung entschieden werden solle, ob der abgelehnte Regierungsvorschlag Gesetz werden soll. Der Beschluß der Regierung muß einstimmig erfolgen.

2. Das Stimmrecht hat jeder, der für das Abgeordnetenhaus wahlberechtigt ist.

3. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

4. Eine Volksabstimmung ist nicht zulässig bei Gesetzesvorschlägen der Regierung, durch welche die Verfassungsurkunde und deren Bestandteile abgeändert oder ergänzt werden sollen (Art. I Einf.-Ges.).

§ 47.

Der Präsident der Republik hat das Recht, ein vom Národní shromáždění beschlossenes Gesetz binnen einem Monate nach jenem Tage, an dem der Beschluß des Národní shromáždění der Regierung zugestellt wurde, mit Bemerkungen zurückzustellen.

§ 48.

1. Beharren beide Häuser bei namentlicher Abstimmung mit absoluter Mehrheit aller ihrer Mitglieder auf dem zurückgestellten Gesetze, so ist das Gesetz kundzumachen.

2. Wurde eine solche übereinstimmende Mehrheit in beiden Häusern nicht erzielt, so ist das Gesetz kundzumachen, wenn es vom Abgeordnetenhaus bei neuerlicher namentlicher Abstimmung mit Dreifünftelmehrheit aller seiner Mitglieder beschlossen wird.

3. Handelt es sich um ein Gesetz, zu dessen Annahme eine erhöhte Anwesenheit von Mitgliedern und eine besonders bezeichnete Mehrheit erforderlich ist, so ist es notwendig, daß das zurückgestellte Gesetz bei dieser erhöhten Anwesenheit und mit der bezeichneten Mehrheit angenommen werde.

4. Die Bestimmung des § 45 findet sinngemäß Anwendung.

§ 49.

1. Zur Gültigkeit eines Gesetzes ist erforderlich, daß es kundgemacht werde, und zwar auf die Art, wie es das Gesetz bestimmt.

2. Die Gesetze werden durch folgenden Satz kundgemacht: „Das Národní shromáždění der Tschechoslowakischen Republik hat folgendes Gesetz beschlossen."

3. Die Gesetze sind binnen acht Wochentagen nach Ablauf der im § 47 festgesetzten Frist kundzumachen. Macht aber der Präsident der Republik von seinem dort angegebenen Rechte Gebrauch, so ist das Gesetz binnen acht Wochentagen nach dem Zeitpunkte, in welchem der neuerliche Beschluß des Národní shromáždění (§ 48) der Regierung bekanntgegeben wurde, kundzumachen.

§ 50.

In jedem Gesetze ist anzuführen, welchem Mitgliede der Regierung seine Durchführung aufgetragen wird.

§ 51.

1. Das Gesetz wird vom Präsidenten der Republik, vom Vorsitzenden der Regierung und von dem mit dem Vollzuge des Gesetzes betrauten Minister unterschrieben. Besitzt der verhinderte oder kranke Präsident keinen Stellvertreter, so unterschreibt für ihn der Vorsitzende der Regierung.

2. Der Vorsitzende der Regierung wird bei der Unterfertigung der Gesetze auf die im § 71 bestimmte Weise vertreten.

§ 52.

1. Jedes Haus ist berechtigt, den Vorsitzenden und die Mitglieder der Regierung in Angelegenheiten ihres Wirkungskreises zu interpellieren, die Verwaltungsakte der Regierung zu prüfen, Ausschüsse zu wählen, denen die Ministerien Informationen zu erteilen haben, und Adressen und Resolutionen zu beschließen.

2. Der Vorsitzende und die Mitglieder der Regierung sind verpflichtet, die Interpellationen der Mitglieder der Häuser zu beantworten.

§ 53.

Die Ausübung der Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft und der Staatsschuld wird durch ein Gesetz geregelt.

§ 54.

1. In der Zeit von der Auflösung eines Hauses oder dem Ablauf seiner Wahlperiode bis zum neuerlichen Zusammentritte der Häuser, ferner während der Zeit, während welcher deren Session vertagt oder geschlossen ist, trifft die unaufschiebbaren Verfügungen, selbst wenn für dieselben sonst ein Gesetz erforderlich wäre, und übt die Aufsicht über die Regierungs- und Vollzugsgewalt ein 24gliedriger Ausschuß aus, in den aus ihrer Mitte 16 Mitglieder und ebensoviel Ersatzmänner das Abgeordnetenhaus und 8 Mitglieder und ebensoviel Ersatzmänner der Senat auf je 1 Jahr wählen. Der Ersatzmann wird für ein bestimmtes Mitglied gewählt.

2. Die ersten Wahlen finden sofort nach Konstituierung beider Häuser statt. Die Mitglieder des Präsidiums stimmen in beiden Häusern mit. Haben Wahlen in ein Haus stattgefunden, so werden in dem neu konstituierten Hause die Mitglieder des Ausschusses gewählt, selbst wenn die einjährige Periode der bisherigen Mitglieder noch nicht abgelaufen ist.

3. Gewählt wird nach dem Grundsatze der verhältnismäßigen Vertretung. Parteienkoppe-

lung ist zulässig. Wenn sich alle Parteien einigen, erfolgt die Wahl des Ausschusses aus dem Plenum. Ein Einspruch von höchstens 20 Abgeordneten oder 10 Senatoren steht dem nicht im Wege.

4. Die Mitglieder des Ausschusses behalten ihre Funktionen, bis neue gewählt sind. Die Ersatzmänner treten für jene Mitglieder ein, die dauernd oder vorübergehend ihre Funktionen nicht ausüben können. Scheidet ein Mitglied oder Ersatzmann in der Wahlperiode aus, so wird für ihn auf den Rest der Periode eine Ergänzungswahl vorgenommen. Das neu gewählte Mitglied muß derselben Gruppe wie das ausgeschiedene Mitglied angehören, es wäre denn, daß diese Gruppe keinen Kandidaten vorgeschlagen oder die Beteiligung an der Wahl abgelehnt hätte.

5. Ein Mitglied der Regierung kann nicht Mitglied oder Ersatzmann des Ausschusses sein.

6. Sobald der Ausschuß gewählt ist, wählt er aus den vom Abgeordnetenhaus gewählten Mitgliedern den Vorsitzenden und den zweiten Vorsitzendenstellvertreter und aus den vom Senat gewählten Mitgliedern den ersten Vorsitzendenstellvertreter.

7. Für die Mitglieder des Ausschusses gelten die Bestimmungen der §§ 23—27 der Verfassungsurkunde.

8. Der Ausschuß ist für alle in den gesetzgebenden und verwaltenden Wirkungskreis des Národní shromáždění fallenden Angelegenheiten zuständig, ist aber nicht berechtigt:

a) den Präsidenten der Republik oder dessen Stellvertreter zu wählen;

b) die Verfassungsgesetze (Art. I Einf.-Ges.) und die Zuständigkeit von Behörden abzuändern, es wäre denn, daß es sich um die Erweiterung des Wirkungskreises bereits errichteter Behörden durch neue Aufgaben handelt;

c) durch seine Verfügungen den Bürgern neue dauernde finanzielle Pflichten aufzuerlegen, die Wehrpflicht zu erweitern, die Staatsfinanzen dauernd zu belasten oder Staatseigentum zu veräußern;

d) die Zustimmung zu einer Kriegserklärung zu erteilen.

9. Zu einer Verfügung, zu der sonst ein Gesetz erforderlich wäre, oder zur Genehmigung einer den Voranschlag überschreitenden Ausgabe oder Bedeckung ist die Zustimmung der absoluten Mehrheit aller Mitglieder erforderlich.

10. In allen übrigen Fällen genügt zur Beschlußfassung die Anwesenheit der Hälfte der Ausschußmitglieder und die absolute Mehrheit aller Anwesenden. Der Vorsitzende stimmt bloß bei Stimmengleichheit.

11. Unaufschiebbare Verfügungen, zu denen sonst ein Gesetz erforderlich wäre, sind bloß über vom Präsidenten der Republik genehmigten Antrag der Regierung zulässig.

12. Die im vorstehenden Absatze bezeichneten Verfügungen des Ausschusses haben provisorische Gesetzeskraft, müssen mit Beziehung auf § 54 der Verfassungsurkunde in der Sammlung der Gesetze und Verordnungen kundgemacht werden und werden vom Präsidenten der Republik, vom Vorsitzenden der Regierung oder dessen Stellvertreter und von wenigstens der Hälfte der Minister unterschrieben. Verfügungen, denen der Präsident der Republik die Zustimmung versagt hat, können nicht kundgemacht werden.

13. Der Wirkungskreis des Verfassungsgerichtes erstreckt sich auf die Verfügungen, zu denen sonst ein Gesetz erforderlich wäre, und diese sind ihm von der Regierung zugleich mit der Kundmachung in der Sammlung der Gesetze und Verordnungen vorzulegen. Dem Verfassungsgerichte steht es zu, zu entscheiden, ob die ihm vorgelegten Verfügungen dem Abs. 8, lit. b) entsprechen.

14. Der Vorsitzende des Ausschusses und sein Stellvertreter erstatten in der nächsten Sitzung des Abgeordnetenhauses und des Senates Bericht über die Tätigkeit des Ausschusses, und zwar auch dann, wenn sie aufgehört haben, Mitglieder des Abgeordnetenhauses oder Senates zu sein.

15. Verfügungen, die nicht von beiden Häusern binnen 2 Monaten nach dem Zusammentritte genehmigt werden, haben keine weitere Wirksamkeit.

Drittes Hauptstück.

## Die Regierungs- und Vollzugsgewalt.

§ 55.

Verordnungen können bloß zur Durchführung eines bestimmten Gesetzes und im Rahmen desselben erlassen werden.

Der Präsident der Republik.

I.

§ 56.

1. Der Präsident der Republik wird vom Národní shromáždění gewählt (§ 38).

2. Gewählt werden kann ein Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik, der in das Abgeordnetenhaus wählbar ist und das 35. Lebensjahr erreicht hat (§ 67).

§ 57.

1. Zur Gültigkeit der Wahl ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Gesamtzahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses und des Senates zur Zeit der Wahl und Dreifünftelmehrheit der Anwesenden erforderlich.

2. Hat eine zweimalige Wahl nicht zum Ziele geführt, so findet eine engere Wahl zwischen jenen Kandidaten statt, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Sonst entscheidet das Los.

3. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

§ 58.

1. Die Wahlperiode wird von jenem Tage gerechnet, an dem der neugewählte Präsident das Gelöbnis nach § 65 geleistet hat.

2. Die Wahlperiode dauert sieben Jahre.

3. Die Wahl findet in den letzten 4 Wochen vor Ablauf der Wahlperiode des amtierenden Präsidenten statt.

4. Niemand kann mehr als zweimal nacheinander gewählt werden. Wer durch zwei aufeinanderfolgende Wahlperioden Präsident war, kann nicht wiedergewählt werden, solange nicht seit Ablauf der letzten Periode sieben Jahre verstrichen sind; diese Bestimmung findet auf den ersten Präsidenten der Tschechoslowakischen Republik keine Anwendung.

5. Der frühere Präsident bleibt in seiner Funktion, solange nicht der neue Präsident gewählt ist.

§ 59.

Wenn der Präsident in der Wahlperiode stirbt oder auf seine Funktion verzichtet, wird eine Neuwahl nach den Bestimmungen der §§ 56 und 57 auf weitere 7 Jahre vorgenommen. Das Národní shromáždění (§ 38) ist zu diesem Zwecke binnen 14 Tagen einzuberufen.

§ 60.

Solange der neue Präsident nicht gewählt ist (§ 59), oder wenn der Präsident verhindert oder derart krank ist, daß er sein Amt nicht versehen kann, steht die Ausübung seiner Funktionen der Regierung zu, die mit einzelnen Amtshandlungen ihren Vorsitzenden betrauen kann.

§ 61.

1. Ist der Präsident länger als 6 Monate verhindert oder krank (§ 60) und beschließt dies die Regierung in Anwesenheit von drei Vierteln ihrer Mitglieder, so wählt das Národní shromáždění (§ 38) einen Stellvertreter des Präsidenten, dessen Amt bis zum Wegfall des Hindernisses dauert.

2. In der Zeit, während welcher jemand gemäß § 58 nicht Präsident sein kann, kann er auch nicht Stellvertreter desselben sein.

§ 62.

Für die Wahl des Stellvertreters gilt dasselbe wie für die Wahl des Präsidenten.

§ 63.

1. Der Präsident der Republik darf nicht zugleich Mitglied des Národní shromáždění sein. Wenn zum Stellvertreter des Präsidenten ein Mitglied des Národní shromáždění gewählt werden sollte, darf es, solange es Stellvertreter ist, das Mandat im Národní shromáždění nicht ausüben.

2. Der Hauptsitz des Präsidenten ist Prag.

II.

§ 64.

1. Der Präsident der Republik:

1. vertritt den Staat nach außen. Er vereinbart und ratifiziert die zwischenstaatlichen Verträge. Handelsverträge, ferner Verträge, aus denen für den Staat oder die Bürger Vermögens- oder persönliche Lasten welcher Art immer, insbesondere auch militärische Lasten fließen, sowie Verträge, durch die das Staatsgebiet geändert wird, bedürfen der Zustimmung des Národní shromáždění. Soweit es sich um eine Aenderung des Staatsgebietes handelt, wird die Zustimmung des Národní shromáždění in Form eines Verfassungsgesetzes (Art. I Einf.-Ges.) erteilt;
2. empfängt und beglaubigt die Gesandten;
3. verkündet den Kriegsstand, erklärt mit vorheriger Zustimmung des Národní shromáždění Krieg und legt diesem den vereinbarten Frieden zur Erklärung der Zustimmung vor;
4. beruft das Národní shromáždění ein, vertagt es und löst es auf (§§ 28, 31) und erklärt die Session der Häuser für geschlossen;
5. hat das Recht, beschlossene Gesetze mit Bemerkungen zurückzustellen (§ 47) und unterschreibt die Gesetze des Národní shromáždění (§ 51), des Parlamentes der Podkarpatská Rus (§ 3) und die Verfügungen des Ausschusses auf Grund des § 54;
6. erstattet dem Národní shromáždění mündlich oder schriftlich Bericht über die Lage der Republik und empfiehlt ihm jene Maßnahmen zur Erwägung, die er für notwendig und zweckmäßig hält;
7. ernennt und entläßt die Minister und setzt deren Zahl fest;
8. ernennt die Hochschulprofessoren überhaupt, ferner die Richter, Staatsbeamten und Offiziere von der VI. Rangsklasse angefangen;
9. verleiht Gnadengaben und Gnadenpensionen auf Antrag der Regierung;
10. führt den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht;
11. übt Gnade gemäß § 103.

2. Die gesamte Regierungs- und Vollzugsgewalt steht, sofern sie durch die Verfassungsurkunde oder durch nach dem 15. November 1918 erlassene Gesetze der Tschechoslowakischen Republik nicht ausdrücklich dem Präsidenten der Republik vorbehalten ist oder vorbehalten werden wird, der Regierung (§ 70) zu.

III.

§ 65.

Der Präsident der Republik gelobt vor dem Národní shromáždění (§ 38) auf Ehre und Gewissen, für das Wohl der Republik und des Volkes zu sorgen und die Verfassungs- und anderen Gesetze zu beobachten.

§ 66.

Der Präsident der Republik ist für die Ausübung seines Amtes nicht verantwortlich. Seine mit dem Präsidentenamte zusammenhängenden Aeußerungen verantwortet die Regierung.

§ 67.

1. Seine Strafverfolgung ist nur wegen Hochverrates, und zwar vor dem Senate über Anklage des Abgeordnetenhauses zulässig (§ 34). Strafe kann bloß der Verlust des Präsidenten-

amtes und der Fähigkeit sein, dieses Amt später wieder zu erlangen.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

§ 68.

Jeder vom Präsidenten ausgehende Akt der Regierungs- oder Vollzugsgewalt bedarf zu seiner Gültigkeit der Mitfertigung des verantwortlichen Mitgliedes der Regierung.

§ 69.

Die Bestimmungen über den Präsidenten der Republik gelten auch für dessen Stellvertreter (§ 61).

Die Regierung.

§ 70.

1. Den Vorsitzenden und die Mitglieder der Regierung (Minister) ernennt und entläßt der Präsident der Republik.

2. Der regelmäßige Sitz der Regierung ist Prag (§ 6, II).

§ 71.

Die Regierung wählt aus ihrer Mitte den Stellvertreter des Vorsitzenden, der den Vorsitzenden vertritt. Sollte diesen auch der Stellvertreter nicht vertreten können, so tut dies das an Jahren älteste Mitglied der Regierung.

§ 72.

Der Präsident der Republik bestimmt, welche der Mitglieder der Regierung die einzelnen Ministerien leiten

§ 73.

Die Mitglieder der Regierung leisten in die Hand des Präsidenten der Republik auf Ehre und Gewissen das Gelöbnis, gewissenhaft und unparteiisch ihre Pflichten zu erfüllen und die Verfassungs- und anderen Gesetze zu beobachten.

§ 74.

Kein Mitglied der Regierung darf Mitglied des Vorstandes oder Aufsichtsrates oder Vertreter von Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sein, sofern diese Gesellschaften sich mit einer Erwerbstätigkeit befassen.

§ 75.

Die Regierung ist dem Abgeordnetenhaus verantwortlich, das ihr das Mißtrauen kundgeben kann. Zur Beschlußfassung ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten, die absolute Stimmenmehrheit und namentliche Abstimmung erforderlich.

§ 76.

Der Antrag auf Kundgebung des Mißtrauens muß mindestens von 100 Abgeordneten unterschrieben sein und wird einem Ausschuß zugewiesen, der spätestens binnen acht Tagen hierüber Bericht erstattet.

§ 77.

Die Regierung kann im Abgeordnetenhause den Antrag auf Kundgebung des Vertrauens stellen. Ueber diesen Antrag wird ohne Zuweisung an einen Ausschuß verhandelt.

§ 78.

1. Hat das Abgeordnetenhaus der Regierung das Mißtrauen kundgegeben, oder hat es den Regierungsantrag auf Kundgebung des Vertrauens abgelehnt, so muß die Regierung ihre Demission zu Händen des Präsidenten der Republik überreichen, welcher bestimmt, wer bis zur Konstituierung einer neuen Regierung die Regierungsgeschäfte führt.

2. Kommt es zu einer Demission der Regierung in einem Zeitpunkte, in dem weder ein Präsident noch ein Stellvertreter desselben vorhanden ist, so wird die Entscheidung über die Demission der Regierung und die Verfügung über die einstweilige Führung der Regierungsgeschäfte von dem im § 54 bezeichneten Ausschusse getroffen.

§ 79.

1. Wenn der Vorsitzende oder Mitglieder der Regierung vorsätzlich oder aus grober Fahrlässigkeit innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises Verfassungs- oder andere Gesetze verletzen, sind sie strafrechtlich verantwortlich.

2. Das Anklagerecht steht dem Abgeordnetenhause zu (§ 34). Das Strafverfahren wird vom Senat durchgeführt.

3. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

§ 80.

Die Regierung entscheidet in einer Versammlung, die beschlußfähig ist, wenn außer dem Vorsitzenden oder dessen Stellvertreter (Vertreter) die absolute Mehrheit der Minister anwesend ist.

§ 81.

Die Regierung entscheidet in der Versammlung insbesondere:

a) über die für das Národní shromáždění bestimmten Regierungsvorlagen, über Regierungsverordnungen (§ 84) sowie über Anträge, der Präsident möge von seinem Rechte gemäß § 47 Gebrauch machen;

b) über alle Angelegenheiten politischer Natur;

c) über die Ernennung von Richtern, Staatsbeamten und Offizieren von der VIII. Klasse, insoweit sie den Zentralbehörden zusteht, oder über Anträge auf Ernennung von Funktionären, die der Präsident der Republik ernennt (§ 64, Ziff. 8).

§ 82.

Der Präsident der Republik hat das Recht, in den Sitzungen der Regierung anwesend zu sein und den Vorsitz zu führen, sowie von der Regierung und ihren einzelnen Mitgliedern schriftlichen Bericht über jede Angelegenheit einzuholen, die in deren Wirkungskreis gehört.

§ 83.

Der Präsident der Republik hat das Recht, die Regierung oder deren Mitglieder zu einer Beratung einzuladen.

§ 84.

Jede Regierungsverordnung wird vom Vorsitzenden der Regierung oder von dessen Stellvertreter (Vertreter) und von den mit ihrer Durchführung betrauten Ministern, mindestens aber von der Hälfte der Minister unterschrieben.

Die Ministerien und die unteren Verwaltungsbehörden.

§ 85.

Der Wirkungskreis der Ministerien wird durch ein Gesetz geregelt.

§ 86.

In den unteren staatlichen Verwaltungsbehörden hat nach Möglichkeit das bürgerliche Element vertreten zu sein und bei den Verwaltungsbehörden ist für den ausgiebigsten Schutz der Rechte und Interessen der Bevölkerung vorzusorgen (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

§ 87.

1. Niemand kann zugleich gewähltes Mitglied einer Unterbehörde und einer Behörde sein, die der Unterbehörde vorgesetzt ist oder die Aufsichtsgewalt über sie ausübt.

2. Ausnahmen von diesem Grundsatze bestimmt ein Gesetz.

§ 88.

1. Den gerichtlichen Schutz gegenüber den Verwaltungsbehörden gewährt in oberster Instanz ein aus unabhängigen Richtern zusammengesetztes und für das Gebiet der ganzen Republik bestelltes Gericht.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

§ 89.

Wie die unteren Behörden der Staatsverwaltung organisiert sind, wird grundsätzlich durch ein Gesetz bestimmt, das die nähere Regelung einer Verordnung übertragen kann.

§ 90.

In den Bereich der Verordnungsgewalt gehört die Errichtung und Organisierung von Staatsämtern, die bloß eine wirtschaftliche Verwaltung ohne jede obrigkeitliche Kompetenz besorgen.

§ 91.

Die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der autonomen Verbände regeln besondere Gesetze.

§ 92.

Inwieweit der Staat für den durch gesetzwidrige Ausübung der öffentlichen Gewalt verursachten Schaden haftet, bestimmt ein Gesetz.

§ 93.

Die öffentlichen Bediensteten haben in ihrer amtlichen Tätigkeit die Verfassungs- und anderen Gesetze zu beobachten. Dasselbe gilt von den bürgerlichen Mitgliedern der Verwaltungsbehörden (Körperschaften).

Viertes Hauptstück.

## Die richterliche Gewalt.

§ 94.

1. Die Gerichtsbarkeit wird durch staatliche Gerichte ausgeübt; durch das Gesetz wird deren Organisation, sachliche und örtliche Zuständigkeit sowie das Verfahren vor ihnen festgestellt.

2. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

3. Nur im Strafverfahren können Ausnahmsgerichte eingeführt werden, und zwar bloß in den vom Gesetze im voraus bestimmten Fällen und auf beschränkte Zeit.

§ 95.

1. Die Gerichtsbarkeit in Zivilrechtssachen steht den bürgerlichen Gerichten, und zwar entweder den ordentlichen oder außerordentlichen und Schiedsgerichten zu, die Gerichtsbarkeit in Strafsachen steht den bürgerlichen Strafgerichten zu, insoweit sie nicht durch ein besonderes Gesetz den militärischen Strafgerichten zugewiesen ist, oder insoweit diese Angelegenheiten nicht nach den allgemeinen Vorschriften im Polizei- oder Finanzstrafverfahren zu verhandeln sind.

2. Für das ganze Gebiet der Tschechoslowakischen Republik ist ein einziges Oberstes Gericht bestellt.

3. Die Zuständigkeit und der Wirkungskreis der Geschworenengerichte wird durch besondere Gesetze geregelt.

4. Die Wirksamkeit des Geschworenengerichtes kann in den vom Gesetze bestimmten Fällen zeitweilig eingestellt werden.

5. Die Kompetenz der Militärgerichte kann auf die Zivilbevölkerung auf Grund gesetzlicher Bestimmungen nur zur Zeit des Krieges, und zwar nur für in dieser Zeit begangene Handlungen ausgedehnt werden.

§ 96.

1. Die Rechtspflege ist in allen Instanzen von der Verwaltung getrennt.

2. Die Austragung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden wird durch ein Gesetz geregelt.

§ 97.

1. Das Gesetz bestimmt die zur Erlangung des Berufsrichteramtes notwendigen Bedingungen.

2. Die Dienstverhältnisse der Richter werden durch ein besonderes Gesetz geregelt.

§ 98.

1. Alle Richter üben ihr Amt, nur durch das Gesetz gebunden, unabhängig aus.

2. Durch den Diensteid haben die Richter die Beobachtung der Gesetze zu geloben.

§ 99.

1. Richter von Beruf werden auf ihre Stellen stets definitiv bestellt; wider ihren Willen können sie bloß in den Fällen einer

neuen Gerichtsorganisation während der vom Gesetze festgesetzten Zeit oder auf Grund eines rechtskräftigen Disziplinarerkenntnisses versetzt, abgesetzt oder in den Ruhestand versetzt werden; in den Ruhestand können sie auf Grund eines rechtskräftigen Erkenntnisses auch versetzt werden, wenn sie das vom Gesetze festgesetzte Alter erreichen. Die näheren Bestimmungen trifft ein besonderes Gesetz, das auch festsetzt, unter welchen Bedingungen Richter von ihrem Amte suspendiert werden können.

2. Die Senate bei den Kollegialgerichten I. und II. Instanz sind für das ganze Jahr ständig; Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

§ 100.

Richter von Beruf dürfen keine anderen ständign oder zeitweisen bezahlten Funktionen versehen, insoweit das Gesetz keine Ausnahmen festsetzt.

§ 101.

1. Die Urteile werden im Namen der Republik verkündet.

2. Der Verhandlung vor den Gerichten ist mündlich und öffentlich; Urteile in Strafsachen werden stets öffentlich verkündet; bei der Verhandlung darf die Oeffentlichkeit bloß in den vom Gesetze festgesetzten Fällen ausgeschlossen werden.

3. Im Verfahren vor den Strafgerichten gilt das Anklageprinzip.

§ 102.

Die Richter haben das Recht, bei Entscheidung einer bestimmten Rechtssache die Gültigkeit von Verordnungen zu prüfen; bei einem Gesetze können sie bloß prüfen, ob es gehörig kundgemacht wurde (§ 51).

§ 103.

1. Dem Präsidenten der Republik steht das Recht zu, Amnestie zu erteilen, Strafen und Rechtsfolgen einer strafgerichtlichen Verurteilung, insbesondere auch den Verlust des Wahlrechtes in das Národní shromáždění und andere Vertretungskörper nachzusehen oder zu mildern sowie — mit Ausschluß von Privatanklagedelikten anzuordnen, daß ein gerichtliches Strafverfahren nicht eingeleitet oder nicht fortgesetzt werde.

2. Diese Rechte stehen dem Präsidenten der Republik nicht zu, wenn es sich um gemäß § 79 angeklagte oder verurteilte Mitglieder der Regierung handelt.

§ 104.

Wie der Staat und die Richter für den Ersatz des Schadens haften, den letztere durch Rechtsverletzungen in Ausübung ihres Amtes verursacht haben, wird durch ein besonderes Gesetz festgesetzt.

§ 105.

1. In allen Fällen, wo eine Verwaltungsbehörde nach den hierüber erlassenen Gesetzen über privatrechtliche Ansprüche entscheidet, steht es der durch diese Entscheidung betroffenen Partei frei, nach Erschöpfung der Rechtsmittel Abhilfe im Rechtswege zu suchen.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

Fünftes Hauptstück.

## Die Rechte und Freiheiten, sowie die Pflichten der Bürger.

Gleichheit.

§ 106.

1. Vorrechte des Geschleohtes, der Geburt und des Berufes werden nicht anerkannt.

2. Alle Einwohner der Tschechoslowakischen Republik genießen innerhalb der gleichen Grenzen wie die Staatsbürger dieser Republik auf ihrem Gebiete den vollen und unbedingten Schutz ihres Lebens und ihrer Freiheit, ohne Rücksicht darauf, welcher Abstammung, Staatsangehörigkeit, Sprache, Rasse oder Religion sie sind. Abweichungen von diesem Grundsatze sind nur zulässig, soweit es das Völkerrecht erlaubt.

3. Titel dürfen bloß verliehen werden, soweit sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen. Diese Bestimmung findet auf akademische Würden keine Anwendung.

Freiheit der Person und des Vermögens.

§ 107.

1. Die Freiheit der Person ist gewährleistet. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz als Bestandteil dieser Verfassungsurkunde.

2. Eine Beschränkung oder Entziehung der persönlichen Freiheit ist bloß auf Grund eines Gesetzes möglich. Ebenso kann die öffentliche Gewalt bloß auf Grund eines Gesetzes von einem Bürger persönliche Leistungen fordern.

§ 108.

1. Jeder tschechoslowakische Staatsbürger kann sich an jedem Orte der Tschechoslowakischen Republik niederlassen, daselbst Liegenschaften erwerben und im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften eine Erwerbstätigkeit ausüben.

2. Eine Beschränkung dieses Rechtes ist bloß im öffentlichen Interesse auf Grund eines Gesetzes möglich.

§ 109.

1. Das Privateigentum kann nur durch ein Gesetz beschränkt werden.

2. Eine Enteignung ist nur auf Grund eines Gesetzes und gegen Entschädigung möglich, soweit durch ein Gesetz nicht festgesetzt ist oder festgesetzt werden wird, daß keine Entschädigung zu leisten ist.

§ 110.

Das Recht der Auswanderung ins Ausland kann bloß durch Gesetz beschränkt werden.

§ 111.

1. Steuern und öffentliche Abgaben überhaupt können bloß auf Grund eines Gesetzes auferlegt werden.

2. Ebenso können bloß auf Grund eines Gesetzes Strafen angedroht und verhängt werden.

Freiheit des Hauses.

§ 112.

1. Das Hausrecht ist unverletzlich.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz als Bestandteil dieser Verfassungsurkunde.

Preßfreiheit, Versammlungs- und Vereinsrecht.

§ 113.

1. Die Freiheit der Presse sowie das Recht, sich ruhig und ohne Waffen zu versammeln und Vereine zu bilden, sind gewährleistet. Es ist deshalb grundsätzlich nicht gestattet, die Presse einer Präventivzensur zu unterwerfen. Die Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechtes wird durch Gesetze geregelt.

2. Ein Verein kann bloß aufgelöst werden, wenn durch seine Tätigkeit das Strafgesetz oder die öffentliche Ruhe und Ordnung verletzt wurde.

3. Durch ein Gesetz können insbesondere für Versammlungen an dem öffentlichen Verkehre dienenden Orten, für die Gründung von Erwerbsvereinen und für die Beteiligung von Ausländern an politischen Vereinen Beschränkungen eingeführt werden. Auf diese Weise kann festgestellt werden, welchen Beschränkungen die Grundsätze der vorstehenden Absätze während eines Krieges oder dann unterliegen, wenn im Innern des Staates Ereignisse eintreten, die in erheblichem Maße die republikanische Staatsform, die Verfassung oder die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährden.

§ 114.

1. Das Koalitionsrecht zum Schutze und zur Unterstützung der Arbeits-(Angestellten-) und Wirtschaftsverhältnisse wird gewährleistet.

2. Alle Handlungen von Einzelpersonen oder Vereinigungen, die als vorsätzliche Verletzung dieses Rechtes erscheinen, sind verboten.

Petitionsrecht.

§ 115.

Das Petitionsrecht steht jedermann zu, juristischen Personen und Vereinigungen bloß innerhalb der Grenzen ihres Wirkungskreises.

Briefgeheimnis.

§ 116.

1. Das Briefgeheimnis ist gewährleistet.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

Lehr- und Gewissensfreiheit. Freiheit der Meinungsäußerung.

§ 117.

1. Jedermann kann innerhalb der gesetzlichen Schranken seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, bildliche Darstellung u. dgl. äußern.

2. Dasselbe gilt von juristischen Personen innerhalb der Grenzen ihres Wirkungskreises.

3. Die Ausübung dieses Rechtes darf niemandem in seinem Arbeits- oder Angestelltenverhältnis zum Nachteile gereichen.

§ 118.

Die wissenschaftliche Forschung und die Verkündung ihrer Ergebnisse sowie die Kunst ist frei, soweit das Strafgesetz nicht verletzt wird.

§ 119.

Der öffentliche Unterricht ist so einzurichten, daß er den Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung nicht widerspreche.

§ 120.

1. Private Unterrichts- und Erziehungsanstalten zu gründen, ist bloß innerhalb der Grenzen der Gesetze gestattet.

2. Der Staatsverwaltung steht rücksichtlich des gesamten Unterrichts- und Erziehungswesens die Oberleitung und Aufsicht zu.

§ 121.

Die Gewissens- und Glaubensfreiheit ist gewährleistet.

§ 122.

Alle Einwohner der Tschechoslowakischen Republik haben innerhalb der gleichen Grenzen wie die Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik das Recht, jedes Bekenntnis, jede Religion oder jeden Glauben öffentlich und privat auszuüben, insofern diese Ausübung nicht der öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten widerspricht.

§ 123.

Niemand darf direkt oder indirekt zur Teilnahme an irgendeiner religiösen Handlung gezwungen werden, vorbehaltlich der aus der väterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt entspringenden Rechte.

§ 124.

Alle Religionsbekenntnisse sind vor dem Gesetze gleich.

§ 125.

Die Ausübung bestimmter religiöser Handlungen kann verboten werden, wenn sie der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sittlichkeit widersprechen.

Ehe und Familie.

§ 126.

Die Ehe, die Familie und die Mutterschaft stehen unter dem besonderen Schutze der Gesetze.

### Wehrpflicht.

§ 127.

1. Jeder fähige Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ist verpflichtet, sich der militärischen Ausbildung zu unterziehen und dem Aufgebote zur Verteidigung des Staates Folge zu leisten.

2. Die näheren Bestimmungen trifft ein Gesetz.

## Sechstes Hauptstück.

## Schutz der nationalen, religiösen und Rassenminderheiten.

§ 128.

1. Alle Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik sind vor dem Gesetze vollkommen gleich und genießen die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte, ohne Rücksicht darauf, welcher Rasse, Sprache oder Religion sie angehören.

2. Der Unterschied in Religion, Glauben, Bekenntnis und Sprache bildet innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze für keinen Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik ein Hindernis, insbesondere nicht für den Zutritt zu öffentlichen Diensten, Aemtern und Würden oder für die Ausübung irgendeines Gewerbes oder Berufes.

3. Die Staatsbürger der Tschechoslowakischen Republik können innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze im Privat- und Handelsverkehre, in Religionsangelegenheiten, in der Presse und in allen Publikationen oder in öffentlichen Volksversammlungen jede Sprache frei gebrauchen.

4. Hiedurch werden jedoch die Rechte nicht berührt, die den Staatsorganen in diesen Belangen auf Grund der bestehenden oder künftig zu erlassenden Gesetze aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der staatlichen Sicherheit sowie der wirksamen Aufsicht zukommen.

§ 129.

Die Grundsätze des Sprachenrechtes in der Tschechoslowakischen Republik werden durch ein besonderes Gesetz bestimmt, das einen Bestandteil dieser Verfassungsurkunde bildet.

§ 130.

Insoweit den Staatsbürgern nach den allgemeinen Gesetzen das Recht zusteht, auf eigene Kosten humanitäre, religiöse und soziale Anstalten, Schulen und andere Erziehungsanstalten zu gründen, zu leiten und zu verwalten, sind die Staatsbürger ohne Rücksicht auf Nationalität, Sprache, Religion und Rasse einander gleich und können in diesen Anstalten frei ihre Sprache gebrauchen und ihre Religion ausüben.

§ 131.

In den Städten und Bezirken, in denen ein beträchtlicher Bruchteil von tschechoslowakischen Staatsbürgern anderer als der tschechoslowakischen Sprache ansässig ist, wird den Kindern dieser tschechoslowakischen Bürger im öffentlichen Unterrichte innerhalb der Grenzen der allgemeinen Regelung des Unterrichtes angemessene Gelegenheit gewährleistet, Unterricht in ihrer eigenen Sprache zu erhalten, wobei der Unterricht der tschechoslowakischen Sprache als Pflichtgegenstand festgesetzt werden kann.

§ 132.

Soweit in den Städten und Bezirken, in denen ein beträchtlicher Bruchteil von tschechoslowakischen Staatsbürgern ansässig ist, die religiösen, nationalen und sprachlichen Minderheiten angehören, bestimmte Beträge aus öffentlichen Fonds nach dem Staatsvoranschlag, den Gemeinde- oder anderen öffentlichen Voranschlägen für die Erziehung, Religion oder Humanität verwendet werden sollen, wird diesen Minderheiten innerhalb der Grenzen der für die öffentliche Verwaltung geltenden allgemeinen Vorschriften ein angemessener Anteil am Genusse und an der Verwendung gewährleistet.

§ 133.

Die Durchführung der Grundsätze der §§ 131 und 132 und insbesondere die Abgrenzung des Begriffes „beträchtlicher Bruchteil“ wird besonderen Gesetzen vorbehalten.

§ 134.

Jede Art gewaltsamer Entnationalisierung ist verboten. Die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes kann das Gesetz als strafbare Handlung erklären.

# Die Bundesgesetzgebung der Vereinigten Staaten von Amerika 1914—1921.

Von

Dr. E. **Freund,** Professor an der Universität Chicago.

Die letzte Uebersicht über die Entwicklung des öffentlichen Rechts der Vereinigten Staaten ist im Jahrbuch für 1914 erschienen und umfaßte die Jahre von 1911—1913[1]). Seitdem sind acht Jahre verstrichen, die viel Neues gebracht haben; und der Umfang des Materials läßt es als zweckmäßig erscheinen, diese Uebersicht auf die Bundestätigkeit zu beschränken und die Einzelstaaten außer acht zu lassen. Auch die gesamte Kriegs- und die damit zusammenhängende Wehrgesetzgebung soll übergangen werden.

## I. Die Bundesverfassung.

### 1. Der 16. Zusatzartikel.

Der Bericht vom Jahre 1914 gab den Wortlaut der zwei im Jahre 1913 angenommenen Zusatzartikel, die sich auf Einkommensteuer und auf die Volkswahl der Senatoren bezogen. Der erstere dieser Artikel spricht von Einkommen, „gleichviel aus welcher Quelle fließend", und der erwähnte Bericht kommentiert[2]): „Die Klausel gestattet die Besteuerung der Gehälter von Staats- und Kommunalbeamten und der Zinsen von Staats- und Kommunalobligationen, die bisher der Bundesstaatsgewalt entrückt waren." Seitdem ist diese Ansicht angefochten worden; es wird behauptet, daß die zitierten Worte des Artikels nur zum Ausdruck bringen wollten, daß mit der Theorie des Oberbundesgerichts, daß eine Steuer von Einkommen aus Grundbesitz eine direkte Steuer sei, gebrochen werden solle, und daß eine weitergehende Ausdehnung der Bundessteuergewalt nicht beabsichtigt worden sei. Diese Ansicht findet eine gewisse, obwohl nicht ausschlaggebende Bestärkung in einer Entscheidung des Oberbundesgerichts, die die Besteuerung des Gehaltes der im Amt befindlichen Bundesrichter für ungültig erklärt, als unvereinbar mit dem Verfassungssatz, der die Minderung des Gehalts eines Richters, während er im Amte ist, verbietet. Jedenfalls haben die steuerfreien Emissionen von Kommunalobligationen zu einer wahren Steuerflucht Anlaß gegeben, ohne daß der Kongreß gewagt hat, neue Emissionen von der Steuerfreiheit auszuschließen, und als Hilfsmittel wird nun ein neuer Zusatzartikel vorgeschlagen, der die Einkommensteuergewalt des Bundes den Staaten gegenüber außer Frage stellen soll.

1) Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. VIII, 1914, S. 470 ff.
2) S. 471.

## 2. Der 18. und 19. Zusatzartikel.

Die jahrelange unausgesetzte Agitation der Temperenzler und der Frauenstimmrechtler ist schließlich vom Erfolg gekrönt worden. Beide Bewegungen haben ihre Ziele in der Bundesverfassung derartig festgelegt, daß die neuen Artikel nicht Ermächtigungen, sondern unmittelbar wirksame Rechtssätze bringen. Wie bei allen früheren Zusatzartikeln, ging der Vorschlag vom Kongreß aus (es ist nun vom Oberbundesgericht nochmals bestätigt worden, daß zwei Drittel der beschlußfähigen Mitgliederzahl der beiden Häuser zur Annahme des Unterbreitungsbeschlusses genügen), und wurde von den gesetzgebenden Körpern von drei Viertel der Staaten angenommen. Es ist nun zum erstenmal versucht worden, die Beschlüsse der Staatslegislaturen dem Volksentscheid zu unterwerfen; doch hat das Oberbundesgericht entschieden, daß nach der Bundesverfassung die Legislatur, d. h. der vertretende Gesetzgebungskörper, das endgültige Wort spricht, und daß daran Staatsverfassungen, die den Volksentscheid zur Revisionsinstanz erheben, nichts ändern können.

Der Text der Zusatzartikel ist wie folgt:

XVIII. Zusatzartikel (am 16. Januar 1919 für angenommen erklärt).

1. Nach dem Ablauf eines Jahres von der Genehmigung dieses Artikels an, ist die Herstellung, der Verkauf, die Beförderung und die Einfuhr von berauschenden Getränken für Genußzwecke in die Vereinigten Staaten und jegliches der Hoheit derselben unterworfenes Gebiet oder die Ausfuhr aus denselben hiermit verboten.

2. Der Kongreß und die Einzelstaaten sollen konkurrierende Gewalt haben, diesen Artikel durch geeignete Gesetzgebung durchzuführen.

3. [Folgt eine Resolutivbedingung, die den Artikel im Falle der Nichtgenehmigung von seiten der Staaten innerhalb von sieben Jahren nichtig macht. Da die Genehmigung lange vor Ablauf dieser Frist erfolgte, ist die Bedingung hinfällig geworden.]

Anmerkung: Als der Kongreß den Zusatzartikel den Staaten unterbreitete, bezweifelte er sein Recht, die Annahme von seiten der Staaten zu befristen, da eine solche Qualifizierung der Unterbreitung in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Er griff daher zu dem Ausweg, die Befristung als Resolutivbedingung in den Artikel selbst einzufügen. Das Oberbundesgericht hat sich seitdem dahin ausgesprochen, daß die Befristung auch als Qualifikation der Unterbreitungsresolution zulässig ist.

XIX. Zusatzartikel (am 26. August 1920 für angenommen erklärt).

Das Stimmrecht von Bürgern der Vereinigten Staaten soll von den Vereinigten Staaten oder von irgendeinem Staate auf Grund des Geschlechts nicht gekürzt werden. Der Kongreß soll die Gewalt haben, diesen Artikel durch geeignete Gesetzgebung durchzuführen.

(Der Wortlaut dieses Artikels schließt sich eng an den des XV. Artikels an, der die Kürzung des Stimmrechts auf Grund von Rasse, Farbe oder früherer Hörigkeit untersagt).

## 3. Der achtzehnte Zusatzartikel

wurde gerichtlich angefochten, aber seine Gültigkeit bestätigt. Die Gegner stützten sich unter anderem auf die juristisch unhaltbare Behauptung, das Wesen der Verfassungsänderung („amendment" = Verbesserung) schließe einen so radikalen Uebergriff des Bundes in das vorbehaltene Gebiet der Einzelstaatsgewalt aus — eine Auffassung, die jede Verfassungsänderung streitig gemacht haben würde. Es wurde ferner behauptet, daß „konkurrierende" Ausführungsgewalt bedeute, daß in jedem Staat Bund und Staat sich über Ausführungsmaßregeln einigen müßten, ehe das Verbot Wirksamkeit erlangen könne; auch dies wurde vom Oberbundesgericht zurückgewiesen: das Verbot sei ohne Gesetzgebung wirksam, indem

vom Tag seines Inkrafttretens an (d. h. ein Jahr nach seiner Annahme) der Vertrieb berauschender Getränke widerrechtlich sei; und der Kongreß habe volle, wenn auch nicht ausschließliche Ausführungsgewalt in jedem Staate. Der Artikel läßt offenbar einer Ausführungsgesetzgebung für die Definition des „berauschenden" Getränkes einen gewissen Spielraum; es könnten z. B. leichte Weine und Biere für nicht berauschend erklärt werden, während beim Stillschweigen der Gesetzgebung die Gerichte darüber entscheiden. Die „konkurrierende" Gewalt bedeutet m. E., daß bei verschiedener Definition von seiten des Bundes und von seiten der Staaten die strengere Definition wirksam ist; vorläufig ist die Frage unpraktisch, da die Strenge der Bundesgesetzgebung (ein halb Prozent Alkoholgehalt wird für „berauschend" erklärt) von den Einzelstaaten kaum übertroffen werden kann. Das Verfassungsverbot gilt nur für Genuß-(Getränk-)zwecke (beverage purposes); die ausführende Gesetzgebungsgewalt bedeutet daher auch, daß der Vertrieb für andere, besonders für medizinische Zwecke unter Kontrolle gestellt werden kann, und dies ist sowohl von Bundes wie von Staats wegen geschehen, und die Verbotsgesetze bilden nun ein heißumstrittenes Gebiet in der Politik und ein schwieriges Problem in der Verwaltung. Die Aufhebung des Verbots erscheint für absehbare Zeit aussichtslos; aber eine Milderung der Gesetzgebung steht im Bereich der Möglichkeit. Was die Verwaltung anbetrifft, so ist es bedauerlich, daß die Bundesbehörden in ein Gebiet gezogen werden, in dem ihre Integrität schweren Versuchungen ausgesetzt ist.

### 4. Der neunzehnte Zusatzartikel,

der den Frauen das Stimmrecht verleiht, wurde gleichfalls gerichtlich angefochten, und seine Gültigkeit ist soeben (am 27. Februar 1922) vom Bundesgericht bestätigt worden. Streng genommen verleiht der Artikel kein Recht, er verbietet nur Kürzung des Stimmrechts auf Grund des Geschlechts; nach wie vor beruht das aktive Wahlrecht, auch für die Wahlen für die Präsidentschaftswähler und für den Bundeskongreß, auf Bestimmungen der Einzelstaatsverfassungen und -gesetze; aber das Verbot der Kürzung wirkt unmittelbar auf diese Bestimmungen, indem es das Wort „männlich", wo es in Staatsverfassungen vorkommt, unwirksam macht, und es bedarf keiner ausführenden Bundesgesetzgebung, um die neue Verfassungsbestimmung im vollsten Maße in Kraft treten zu lassen.

### 5. Die Philippinen.

Ein Gesetz vom 29. August 1916 revidiert die Verfassung der ostasiatischen Inselbesitzung. Das Gesetz hebt an mit der Erklärung: daß es niemals in der Absicht des Volkes der U. St. lag, als der Krieg mit Spanien anfing, Eroberungen oder Gebietserweiterungen zu machen; daß das Volk der Vereinigten Staaten immer beabsichtigt hat und noch beabsichtigt, ihre Oberhoheit über die Philippinen zurückzuziehen und deren Unabhängigkeit anzuerkennen, sobald eine stabile Regierung dort errichtet werden kann; und daß es für die rasche Verwirklichung dieses Ziels wünschenswert ist, in die Hände des Volks der Philippinen das größtmögliche Maß der Verfügung über ihre heimischen Angelegenheiten zu legen, ohne inzwischen die Ausübung der amerikanischen Hoheitsrechte zu kürzen, so daß das Volk der Philippinen durch den Gebrauch des völkischen Stimm- und Regierungsrechts besser befähigt wird, die Verantwortlichkeiten vollständiger Unabhängigkeit voll zu übernehmen und deren Vorrechte zu genießen.

Die Philippinen erhalten ihr eigenes Bürgerrecht, und eine Erklärung der Grundrechte nach amerikanischem Muster. Künftige Gesetze der Vereinigten Staaten sind, vor-

behaltlich gegenteiliger Erklärung, auf die Inseln nicht anwendbar. Der Generalgouverneur, die obersten Rechnungsbeamten und die Richter des obersten Gerichts werden vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt und ihre Gehälter sind im Gesetze fixiert. Dem Generalgouverneur steht mit Bezug auf die Gesetzgebung ein Vetorecht zu, das durch Zweidrittelmehrheit überstimmt werden kann; doch steht dann ein absolutes Veto dem Präsidenten zu. Ebenso behält sich der Bundeskongreß das Recht vor, Gesetze zu anullieren. Dem Präsidenten müssen auch Gesetze, die über den öffentlichen Landbesitz verfügen, sowie Tarifgesetze unterbreitet werden. Versagt der Präsident innerhalb von sechs Monaten nicht seine Zustimmung, so gilt seine Zustimmung als erfolgt. Kommt ein Budget nicht zustande, so gilt das alte Budget weiter. Der Aufnahme öffentlicher Schulden sind feste Grenzen gesetzt. Wo es sich um Rechte handelt, die auf amerikanischer Autorität beruhen, oder wo der Streitbetrag $ 25 000 übersteigt, kann gegen Entscheidungen des Obergerichts beim amerikanischen Oberbundesgericht Revision oder Berufung eingelegt werden. Im Fall der Not kann der Generalgouverneur sich der bewaffneten Macht bedienen, Habeas corpus suspendieren und Standrecht proklamieren; doch muß dann der Präsident sofort in Kenntnis gesetzt werden. Alle lokalen Milizen unterstehen dem Oberbefehl des Generalgouverneurs. Die Handelsbeziehungen zu den Vereinigten Staaten werden durch Bundesgesetz geregelt, sind also der Autonomie entzogen. In den Vereinigten Staaten ist die Inselregierung durch zwei von der Legislatur erwählte Kommissare vertreten.

### 6. Porto Rico.

Auch für Porto Rico ist im Jahre 1917 (2. März) ein neues organisches Gesetz erlassen worden. Die Sachlage ist hier anders als bei den Philippinen, insofern, als die Verbindung mit den U. St. als permanent angenommen ist; doch besteht ebensowenig wie für Hawai, die Absicht, die Insel als gleichberechtigten Staat in die Union aufzunehmen. Die amerikanischen Gesetze gelten präsumptiv auch für Porto Rico. Die Einwohner werden zu Bürgern der Vereinigten Staaten erklärt. Die Bestimmungen über Organisation der Regierung gehen mehr in Einzelheiten als im Gesetze für die Philippinen, und die Autonomie ist entsprechend geringer; doch ist die gesamte lokale Gesetzgebung und Verwaltung in die Hände der Inselregierung gelegt, wie das in den amerikanischen Territorien immer der Fall war. Die Einzelheiten sind von keinem allgemeinen Interesse, doch verdient bemerkt zu werden, daß das Gesetz das Wort „Territorium" für Porto Rico sorgfältig vermeidet, während Hawai ausdrücklich als solches bezeichnet wird. Es ist nicht leicht zu sagen, welche Folgerungen aus dieser Differenz zu ziehen sind; es bestand aber anscheinend eine Absicht einen Unterschied zwischen dem englischsprechenden Hawaii und dem spanischsprechenden Porto Rico zu markieren.

## II. Finanzgesetzgebung.

### 1. Steuergesetzgebung.

Der Bericht vom Jahre 1914 gab einen Abriß des Gesetzes über die damals neu eingeführte Einkommensteuer. Der außergewöhnliche Finanzbedarf der seitdem verflossenen Jahre hat zu großer Erhöhung der Steuersätze Anlaß gegeben; die Zusatzsteuer steigt progressiv, bis sie 65% des Betrags erreicht, um den das Einkommen eine Million übersteigt; doch ist eine Herabsetzung dieser Sätze für nächstes Jahr gesetzlich vorgesehen, so daß

50% des Ueberschusses über 500 000 Dollars der Maximalsatz sein wird. Das Gesetz ist verschiedene Male neu redigiert und stilistisch und durch Klarstellung schwieriger Punkte vielfach verbessert worden (es verdient Erwähnung, daß eine der Revisionen zur Schaffung eines Gesetzesredaktionsbureaus Anlaß gegeben hat); die steuertechnischen Grundsätze des Gesetzes sind aber im großen und ganzen die gleichen geblieben. Als Aenderung ist zu erwähnen, daß das System der Erhebung an der Quelle durch das der Auskunft an der Quelle ersetzt worden ist; jedoch wird nach wie vor das aus amerikanischen Quellen fließende Einkommen von im Auslande lebenden Ausländern im Inland erfaßt. Was im Ausland lebende Bürger der Vereinigten Staaten anbetrifft (deren gesamtes Einkommen steuerpflichtig ist), so legt das Gesetz ihnen die Pflicht auf, ihre Steuererklärung am Platz ihres Hauptgeschäftssitzes, und in Ermangelung eines solchen in Baltimore abzugeben; es scheint nicht leicht der letzteren Bestimmung Wirksamkeit zu verschaffen.

Eine im Jahre 1918 eingeführte Uebergewinnsteuer, die einen Prozentsatz des 8% übersteigenden Gewinnes aus gewerblichen Unternehmungen erfaßte, wurde auf Grund der Schwierigkeit der Berechnung und Ungleichheit der Wirkung heftig angefochten und wird durch das neueste Gesetz vom November 1921 aufgehoben. Das bestehende Gesetz hat auch in der Unzahl von Verbrauchs- und Umsatzsteuern vielfache Aenderungen und Milderungen eintreten lassen. — Die Nachlaßsteuer scheint einen dauernden Platz im Einkommensystem des Bundes gefunden zu haben, die Sätze steigen von 1% des Betrags des Vermögens zwischen $ 50 000 und $ 100 000 bis zu 25% des Betrags, um den der Nachlaß $ 10 000 000 übersteigt. Für auswärtige Erblasser kommt nur das inländische Vermögen in Betracht, aber ohne Abzug der ersten $ 50 000. Der Betrag einer Schenkung von Todes wegen (und jede Schenkung innerhalb von zwei Jahren vor dem Tode gilt präsumptiv als solche) wird als Teil des Nachlasses besteuert.

Im Zolltarifsystem des Bundes sind durchgreifende Aenderungen geplant; doch ist die diesbezügliche Gesetzgebung noch nicht zum Abschluß gelangt.

### 2. Budget.

Eine nicht unerhebliche Veränderung im Finanzdienst des Bundes hat das Budgetgesetz vom 10. Juni 1921 gebracht. Allerdings war nach dem bisherigen Gesetze der Schatzsekretär angewiesen, dem Kongreß jährliche Berichte über die Finanzlage zu erstatten und entsprechende Vorschläge zu machen, aber ein systematisch ausgearbeitetes umfassendes Budget im europäischen Sinne gab es nicht. Der Umfang der Bewilligungen wurde vom Kongreß festgestellt, und im Laufe der Zeit waren die entsprechenden Funktionen unter eine Anzahl von Ausschüssen verteilt worden, so daß ein einheitlicher Plan fehlte. Die Ausschüsse erhielten die Voranschläge von den einzelnen Abteilungen der Bundesverwaltung, von denen jede natürlich möglichst viel zu erlangen suchte, ohne daß sie in dieser Hinsicht einer sichtenden und harmonisierenden Hand unterstanden. Mit diesem System oder mit dieser Systemlosigkeit sollte gebrochen werden. Im Schatzamt ist ein Budgetbureau eingerichtet worden mit einem Direktor an der Spitze, der jährlich die Voranschläge für die regelmäßigen Ausgaben und Einnahmen ausarbeitet und mit den erforderlichen Empfehlungen dem Kongreß unterbreitet. Den einzelnen Abteilungen der Verwaltung ist es untersagt, dem Kongreß oder irgendeinem Ausschuß desselben Voranschläge zu machen oder um Geldbewilligungen zu bitten. Der Leiter eines jeden obersten Amtes reicht eine Aufstellung seines Finanzbedarfs dem Budgetbureau ein. Das Repräsentantenhaus hat seine Geldbewilligungsorgani

sation dem neuen Gesetze angepaßt. Es hat an Stelle von einer Anzahl unabhängiger einen einzigen Geldbewilligungsausschuß gesetzt, und dieser Ausschuß macht es sich zum Grundsatz, Geldforderungen nur vom Präsidenten (d. h. vom Budgetbureau) entgegenzunehmen. Ferner soll mit der alten üblen Praxis aufgeräumt werden, das Budgetgesetz mit neuen gesetzlichen Vorschriften, namentlich solchen, die neue Geldmittel in Anspruch nehmen (Schaffung von neuen Aemtern usw.) zu belasten. Dementsprechend wird die gewöhnliche Gesetzgebung zu Neuausgaben nur die Grundlage geben, und die Mittel dazu nicht direkt bewilligen, und die Forderung der Bewilligung muß vom Präsidenten (Budgetbureau) ausgehen. Der Senat hat seine Bewilligungsprozedur in ähnlicher Weise reorganisiert.

### 3. Rechnungskontrolle.

Das gleiche Gesetz vom 10. Juni 1921 macht auch die Oberrechnungsbehörde, bisher eine Abteilung des Schatzamts, von diesem unabhängig, und unterstellt derselben das gesamte Rechnungswesen des Bundes. Der Chef der Behörde (wie bisher als Comptroller-General bezeichnet) wird, unter Ausschluß wiederholter Anstellung, auf fünfzehn Jahre ernannt und ist absetzbar nur durch Kongreßbeschluß und nur auf Grund von Unfähigkeit, Amtsvergehen, schweren Verbrechens oder anstößigen Lebenswandels, worüber er gehört werden muß. Präsident Wilson behauptete, daß diese Bestimmung ein verfassungsmäßiges Recht des Präsidenten, Beamte abzusetzen, verletze, und verweigerte aus diesem Grund dem Gesetz seine Zustimmung. Präsident Harding teilte anscheinend diese Ansicht nicht und unterzeichnete das Gesetz.

## III. Wirtschaftliche Gesetzgebung.

Es ist vor allem daran zu erinnern, daß der Bund nicht wie das Deutsche Reich für die Regelung von Handel und Gewerbe allgemein kompetent ist; ein Bundesgesetz kann (außer durch Steuerauflagen) nur eingreifen, wenn es sich auf Zwischenstaaten- oder Außenhandel beschränkt, oder wenn es möglich ist, irgendwelche Interessen durch Indienststellung von Bundesmitteln zu fördern. Auf der einen oder der andern Grundlage zieht der Bund beständig neue Gebiete des wirtschaftlichen Lebens in seinen Tätigkeitsbereich.

### 1. Die Hauptgesetze.

Aus den letzten acht Jahren sind besonders die folgenden Gesetze zu nennen:

a) auf dem Gebiet der Handels- und Gewerbepolitik.

1. Das (nach dem Urheber sogenannte Edge-)Gesetz vom 24. Dezember 1919. Es gestattet auf bundesrechtlicher Grundlage die Errichtung von Aktiengesellschaften für die Finanzierung des Außenhandels, und ermächtigt die Nationalbanken, sich an diesen Gesellschaften finanziell zu beteiligen. Die Gesellschaften unterstehen der Aufsicht der im Bericht von 1914 S. 489 erwähnten obersten Bankbehörde (Federal Reserve Board). In der Form ist das Gesetz eine Novelle zum Bankgesetz von 1913.

Ohne dieses Gesetz würde die Bildung derartiger Gesellschaften auf Grund der Einzelstaatsgesetzgebung zu erfolgen haben.

2. Gesetze, die sich auf Seeschiffahrt und Handelsflotte beziehen. — Ein Gesetz vom 7. September 1916 („Shipping Act, 1916) schafft eine Schiffsbehörde (Shipping Board), deren Aufgabe es ist, die Stärkung der amerikanischen Kauffahrtei, wenn nötig durch direkte,

aber zeitlich beschränkte, Beteiligung der Regierung an der Finanzierung und sogar am Betrieb derselben, zu fördern. Nachdem während des Kriegs der Bau und Erwerb von Schiffen von seiten der Regierung ungeahnte Dimensionen angenommen hatte, folgte im Juni 1920 ein weiteres Gesetz über die Handelsflotte (Merchant Marine Act, 1920), das die Bestimmungen des Gesetzes von 1916 z. T. ausbaut, z. T. modifiziert. Ein weiterer Erwerb von Schiffen soll nicht mehr stattfinden; im Gegenteil soll die Regierung ihren Bestand an Schiffen durch Veräußerung nach Möglichkeit vermindern; doch darf der Schiffsbau auf private Rechnung durch Beleihungen aus Bundesmitteln (Erlös aus Schiffsverkäufen) für beschränkte Zeit gefördert werden.

Es ist klar, daß diese Gesetzgebung sich noch im Stadium des Experimentierens befindet; noch vor wenigen Wochen hat Präsident Harding dem Kongreß die Einführung eines direkten Subventionssystems dringend empfohlen.

In enger, aber fraglicher Beziehung zu den Bestrebungen, die auf Stärkung der Handelsflotte abzielen, steht die Gesetzgebung zum Schutz der Seeleute. Eine Seemannsordnung vom 4. März 1915 ändert die bestehenden Bestimmungen in vielen Punkten ab, natürlich immer zugunsten der Mannschaft. Es finden sich eingehende Vorschriften über Schiffsausrüstung, besonders mit Rettungsvorrichtungen, über Räumlichkeiten und Verpflegung, über Heuervertrag, Entlöhnung, Vorschüsse auf Lohn, und Lohnüberweisung, über Arbeitszeit und Stärke der Besatzung, und über Zwangsmaßregeln. So weit als irgend möglich sucht das Gesetz seine Vorschriften auf fremde Schiffe in amerikanischen Häfen anwendbar zu machen; doch läßt sich dies Ziel nur in beschränktem Maße durchführen, selbst wenn das Gesetz den Kontraktsbruch auswärts angestellter Seeleute indirekt begünstigt. Die höheren Ansprüche der amerikanischen Gesetzgebung erschweren natürlich die Konkurrenz mit fremden Reedereien, die nebenbei, was Passagierverkehr anbetrifft, den Vorteil haben, daß ihre Schiffe nicht der amerikanischen „Prohibition“ unterstehen. Die Handelspolitik wird hier von der Sozialpolitik durchkreuzt.

Im Jahre 1914 (Gesetz vom 15. Juni) wurde eine Bestimmung des Panamakanalgesetzes aufgehoben, gegen die England protestiert hatte. Der Vertrag mit England vom Jahre 1901 bestimmte, daß der Kanal unter gleichen Bedingungen und gegen Zahlung gerechter und billiger Gebühren den Schiffen aller Nationen offenstehen solle. Trotzdem befreite das Gesetz vom 12. August 1912 amerikanische, im Küstenverkehr fahrende Schiffe von allen Kanalgebühren. Die Befreiung stützte sich darauf, daß der Ausdruck „alle Nationen“ sich auf fremde Nationen beziehe; auch wurde darauf hingewiesen, daß fremde Schiffe sowieso vom amerikanischen Küstenverkehr ausgeschlossen seien und die Befreiung daher für sie keinen Nachteil bedeute, wenn — wie tatsächlich der Fall — die Gebühren für andern Verkehr dadurch nicht höher gestellt seien. Präsident Wilson richtete an den Kongreß eine sehr eindringliche Botschaft, in der er die Beseitigung der anstößigen Bestimmung als unvereinbar mit Treu und Glauben forderte. Nach scharfer Debatte wurde schließlich seinem Verlangen entsprochen.

3. Binnentransport. — Das Jahr 1920 hat eine Revision der Eisenbahn- und Transportverkehrgesetzgebung gebracht, die mit der Errichtung der Handelskommission (Interstate Commerce Commission) im Jahre 1887 eingesetzt hatte (Transportation Act, 1920). Anlaß zu dem neuen Gesetz gab die Rückgabe der Eisenbahnen an deren Eigentümer, nachdem die Regierung während des Kriegs sämtliche Eisenbahnen in Besitz und Verwaltung genommen hatte. Die Bedingungen der Liquidation des Verhältnisses nehmen den ersten Abschnitt

des Gesetzes in Anspruch. Außerdem richtet dasselbe ein Schiedsverfahren für Streitigkeiten zwischen den Gesellschaften und den Eisenbahnarbeitern ein, erweitert die Befugnisse der Eisenbahnbehörde (in Zukunft ist ihre Genehmigung erforderlich für neue Bahnbauten und für die Emission von Effekten), und gibt zum erstenmal einen Maßstab für die Höhe der Eisenbahntarife, indem eine bestimmte Vergrößerung des Kapitals, allerdings vorläufig nur für einen kurzen Zeitraum, erzielt werden soll. Beträgt der Reingewinn über 6% des Kapitals, so soll die Hälfte des Ueberschusses in einen Fonds fallen, der von der Behörde zum Besten aller Eisenbahnen verwaltet werden soll.

4. Trustgesetzgebung. — Das grundlegende Sherman-Gesetz vom Jahre 1890, das noch in voller Gültigkeit besteht, leidet an dem Mangel, daß es den Begriff der gesetzwidrigen Verbindungen, Verabredungen und Monopolisierungsversuche, die es strafbar macht, als feststehend annimmt, während die Unbestimmtheit dieser Kategorien eine beklagenswerte Rechtsunsicherheit verursacht. Die Entscheidungen des Oberbundesgerichts im Standard Oil und anderen Prozessen, die in meinem Bericht vom Jahre 1914 besprochen sind, lösten das Problem nur in unbefriedigender Weise. Das sogenannte Clayton-Gesetz vom Jahre 1914 hat es seitdem unternommen, einzelne Praktiken näher zu bezeichnen; aber wenn das Gesetz von Preisbegünstigungen, Preisfixierungen, Rabatten u. dgl. spricht, so kann es doch nicht umhin, in die Definitionen eine Qualifikation dahin aufzunehmen, daß eine Monopoltendenz verfolgt werden muß, und der Gewinn an Rechtssicherheit dem Shermangesetz gegenüber ist daher gering. Wichtiger ist das Gewerbekommissionsgesetz (Federal Trade Commission Act) aus demselben Jahre. Dies Gesetz verbietet gleichfalls in allgemeinen Ausdrücken Gesellschaftspraktiken die sich als unlauterer Wettbewerb charakterisieren; anstatt dieselben aber ohne weiteres zu bestrafen, weist sie die durch das Gesetz geschaffene Behörde (Federal Trade Commission) an, von Fall zu Fall Untersuchungen anzustellen und auf Grund derselben an einzelne Unternehmungen adressierte Gerichtsverbote zu erwirken, die bestimmte Praktiken untersagen, und deren Nichtbefolgung strafbar ist. In ähnlicher Weise sind durch ein Gesetz vom Jahre 1921 die Fleischversandgeschäfte der Kontrolle des Landwirtschaftsministeriums unterstellt worden.

Von dem Grundsatz ausgehend, daß eine Politik der Beschränkung der Geschäftsfreiheit ihren Zweck verfehlen muß und nur die Konkurrenzfähigkeit unterbindet, wenn sie nicht den gesamten Kreis der Konkurrenten beherrscht, befreit das sogenannte Webb-Pomerene-Gesetz vom 10. April 1918 den Exporthandel von den Verboten und Strafen der Antitrustgesetzgebung, soweit die Konkurrenzfreiheit und die Preisbildung im Inland unberührt bleiben. Voraussetzung ist, daß die betreffenden Exportbetriebe sich der Aufsicht der Federal Trade Commission unterstellen, und im Hinblick auf diese Kontrolle unternimmt es der Gesetzgeber, das Verbot des unlauteren Wettbewerbs auf die Geschäfte dieser Betriebe im Ausland zu erstrecken.

b) auf dem Gebiet der Agrar- und Landpolitik.

Drei Maßregeln sind zu verzeichnen:

1. Ein Gesetz vom 17. Juli 1916 zur Förderung des landwirtschaftlichen Kredits (Federal Farm Loan Act). — Eine Bundesbehörde ist eingerichtet worden, die die Bildung von landwirtschaftlichen Hypothekenbanken veranlassen und überwachen soll. Wenn möglich soll der Kredit in genossenschaftlicher Weise organisiert werden. Auf die technischen Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Die ganze Einrichtung steht noch in ihren Anfängen, und die weitere gesetzgeberische Entwicklung läßt sich nicht voraussehen.

2. Ein Gesetz vom 25. Februar 1920 betr. die Vergabung von Minerallagern auf öffentlichen Ländereien. Das Gesetz bezieht sich auf Kohle, Phosphate, Gas, Oel, Oelschiefer und Natrium; die Gewinnung von Helium aus Gas behält sich die Regierung vor. Die Vergabung erfolgt durch pachtweise Verleihung an den Meistbietenden oder sonst nach allgemeinen Vorschriften. Je nach der Art des Minerals ist die Höchstgrenze des zu verleihenden Areals auf ein bis acht englische Quadratmeilen festgesetzt. Die Verleihung erfolgt auf unbestimmte Zeit, außer bei Oel, wo die Pachtzeit zwanzig Jahre ist. Die Häufung von Verleihungen in derselben Hand wird durch entsprechende Bestimmungen rechtswidrig gemacht. Die Höhe des Pachtzinses ist im Gesetze bestimmt. Das Gesetz bricht mit dem bisherigen System der Vergabung zu freiem Eigentum.

3. Ein Gesetz vom 10. Juni 1920 betr. die Ausnutzung von Wasserkraft. — Eine Bundeskonzession ist erforderlich, wenn das betreffende Gefälle auf einem dem Bund gehörigen Gebiet liegt, oder wenn es sich um Gewässer handelt, die der Schiffahrt im Zwischenstaaten- oder Außenhandel dienen, oder wenn die Anlage die Schiffbarkeit für diesen Handel beeinflußt. Liegt keine dieser Voraussetzungen vor, so untersteht die Ausnutzung einer Wasserkraft nicht der Kompetenz des Bundes. Das genannte Gesetz regelt die Bedingungen der Bundeskonzession und bringt damit vorläufig einen Streit zum Abschluß, der jahrelang zwischen den Freunden der Privatinitiative und den Freunden der Konservierung der natürlichen Hilfsquellen des Landes geführt worden war. Die Konzessionen laufen auf 50 Jahre und die Konzessionsgebühren sollen so bemessen werden, daß sie außer der Deckung der Verwaltungskosten und einem Entgelt für die Benutzung öffentlichen Eigentums auch die Entziehung übermäßigen Gewinnes für die Unternehmer im Auge halten sollen. Dies bezieht sich aber nicht auf Krafterzeugung für Eigengebrauch in kleinem Maßstab, wofür Konzessionen gebührenfrei erteilt werden dürfen. Oeffentliche Gemeinden haben ein Vorzugsrecht, und soweit sie nicht auf Gewinn operieren, soll auch hier die Konzession gebührenfrei sein. Die Regierung behält sich das Recht vor, bei Ablauf der Konzession die Anlage gegen Erstattung der Nettokapitalsanlage (d. h. abzüglich der Rücklagen für Amortisation usw.) für sich zu erwerben.

## 2. Wesentliche Gesichtspunkte der wirtschaftlichen Gesetzgebung.

Die im vorhergehenden in kurzem Abrisse gezeichneten Gesetze sind reich an Detailbestimmungen, die wirtschaftlich und finanztechnisch interessant sind, und in dieser Hinsicht wohl in andern deutschen Fachzeitschriften ihre Würdigung finden werden. Viele Bestimmungen derselben sind auch vom Standpunkt der Gesetzgebungstechnik aus bedeutsam, indem nicht nur die Aufgabe gelöst werden muß, sehr komplizierten Verhältnissen legislatorisch gerecht zu werden, sondern die Lösung auch Ansprüche an die Verwaltung stellt, die nur durch die Uebertragung weitgehender Befugnisse und — nach amerikanischem System — eingehendste Spezifizierung derselben im Gesetze befriedigt werden kann. Aber diese Einzelheiten sind dem deutschen Juristen zum Teil uninteressant, zum Teil unverständlich. Hier soll nur versucht werden, einige Seiten der erwähnten Gesetzgebung zu beleuchten, die vom Standpunkte des öffentlichen Rechts oder der Rechtsentwicklung im allgemeinen bedeutsam sind.

a) Die Stärkung der Bundesgewalt.

Drei Faktoren sind hier in Betracht zu ziehen: die Abänderungen der Verfassung, über die oben berichtet worden ist; die Gesetzgebung des Kongresses; und die Rechtsprechung

des Oberbundesgerichts, von der in zweifelhaften Fällen die Gültigkeit der Gesetzgebung abhängt.

1. Das oben erwähnte Gesetz über den landwirtschaftlichen Kredit befreit die dem Gesetze unterstehenden Hypothekenbanken und Kreditgenossenschaften und deren Kapital und Einkommen, sowie ihre hypothekarischen Darlehen und die von ihnen ausgestellten Pfandbriefe von allen Steuern außer den Steuern auf Grundbesitz und auf den Aktienbesitz in Hypothekenbanken. Dies bezieht sich nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Staats- und Gemeindesteuern und zur Rechtfertigung erklärt das Gesetz die Hypotheken und Pfandbriefe für „Instrumentalitäten" der Bundesregierung. Die Haltbarkeit eines solchen Eingriffes in die Steuerhoheit der Einzelstaaten wurde von kompetenter Seite stark bezweifelt. Das Oberbundesgericht brauchte über ein Jahr, um sich über die Frage schlüssig zu werden, entschied aber (am 28. Februar 1921) schließlich zugunsten der Steuerbefreiung. Ausschlaggebend war, daß das Gesetz die Bundesregierung ermächtigte, Bundesgelder bei diesen Banken zu hinterlegen, und daß in den Kapitalien derselben ein Markt für den Absatz von Bundesobligationen geschaffen wird — fürwahr weithergeholte Argumente! Der Bund kann offenbar fast nach Willkür Objekte der staatlichen Steuergewalt entziehen, der Einzelstaat hingegen muß selbst für verstaatlichte gewerbliche Betriebe die auf die gleichen Privatbetriebe gelegten Bundessteuern zahlen. Das Argument der Instrumentalität, das der Bund für sich in Anspruch nimmt, läßt er zugunsten der Staaten nur gelten, soweit es sich um Amtsgehälter und öffentliche Schuldverschreibungen handelt.

2. Bundeskontrolle lokaler Eisenbahntarifsätze. — In meinem Bericht von 1914 (S. 479) wies ich auf eine in einem Rechtsfall vorgebrachte Parteibehauptung hin, daß staatliche Regulierung unvermeidlich auf die Frachtsätze für den Verkehr mit andern Staaten (namentlich im Fall benachbarter Grenzstädte) rückwirke, und da dieser Verkehr außerhalb staatlicher Kompetenz liege, auch die unzertrennliche Gesetzgebung für den Innenverkehr fallen müsse. Ich fügte hinzu: „Diese Behauptung drang nicht durch, namentlich im Hinblick auf die Bestimmung des Bundesgesetzes, welches die Bundesregulierung ausdrücklich auf den Zwischenstaatenhandel beschränkte. Das Oberbundesgericht sprach es aber deutlich aus, daß, wenn die Staatsgesetzgebung in ihren notwendigen Wirkungen auf das der Bundeskompetenz vorbehaltene Gebiet übergreife, der Kongreß befugt sei, auch den Innenverkehr, so weit als nötig für die effektive Regulierung des Außenverkehrs, in den Bereich seiner Gesetzgebung zu ziehen." In der Revision des Eisenbahngesetzes hat sich der Kongreß diesen Wink des Oberbundesgerichts zunutze gemacht. Das Transportgesetz vom Jahre 1920 bestimmt (§ 416), daß wenn die Eisenbahnkommission findet, daß ein von einem Einzelstaat für den Lokalverkehr angeordneter Tarif (oder sonstige Betriebsvorschrift) zu unzulässigen Bevorzugungen des Binnen- dem Zwischenstaatenhandel gegenüber führt, sie befugt ist, auch für den Lokalverkehr Vorschriften zu erlassen, soweit dies zur Beseitigung der Bevorzugungen und Ungleichheiten erforderlich ist. In einer jüngst ergangenen Entscheidung (der Text derselben liegt noch nicht vor) hat das Oberbundesgericht die Gültigkeit dieser Bestimmung anerkannt. Es mag bezweifelt werden, ob seit hundert Jahren eine Entscheidung von ähnlicher Tragweite gefallen ist. Wenn der Lokalhandel der Bundeshoheit untersteht, soweit er auf den Nationalhandel einwirkt, ist dann noch irgendein Gebiet vor Bundeseingriffen sicher? Wo die Grenze gezogen werden soll, hängt ganz und gar von richterlicher Anschauung, man kann sagen, von richterlicher Willkür, ab. Z. B. im Jahre 1916 erließ der Kongreß ein Gesetz, daß für die Herstellung von Waren, die nach andern Staaten ausgeführt

werden, die Kinderarbeit beschränkte und unter Bundesaufsicht stellte. Hier nun stellte sich das Oberbundesgericht (wie gewöhnlich in solchen Fällen mit knapper Majorität) auf den Standpunkt, daß das Gesetz in die vorbehaltenen Rechte der Einzelstaaten eingreife und daher ungültig sei. Seitdem hat der Kongreß den gleichen Zweck durch Zuhilfenahme der Steuergewalt zu erreichen gesucht, und die Frage der Gültigkeit dieser Methode schwebt noch vor den Gerichten. Die Nichtigkeitserklärung mit Bezug auf das erste Kinderschutzgesetz war ein Schritt rückwärts — eine in der Entwicklung verfassungsrechtlicher Doktrin nicht ungewöhnliche Erscheinung. Das zweite Gesetz auf Grund der Steuerhoheit wird vermutlich Bestand haben, aber die Grundlage ist juristisch weniger befriedigend als die Anerkennung des Satzes, daß die Regulierung des nationalen Handelsverkehrs mit logischer Notwendigkeit schließlich zur wirtschaftlichen Rechtseinheit des Landes führen muß.

3. Die Konzession als Grundlage von Bundesvorschriften. — Die oben angeführten Mineral- und Wasserkraftgesetze zeigen, daß der Bund vorläufig noch andere Handhaben hat, seine Gesetzgebung auf dem Gebiet der Einzelstaaten zur Geltung zu bringen. Das Mineralgesetz fußt auf dem Besitz ausgedehnter öffentlicher Ländereien, deren der Bund sich noch nicht entäußert hat. Das Wasserkraftgesetz beruht schließlich auf der Handelshoheit, aber doch in sehr indirekter Weise: dem Handel dienen die schiffbaren Gewässer und die der Ausnutzung der Wasserkraft dienliche Flußregulierung kann auf die Schiffbarkeit einwirken: daher kann der Bund hydraulische Werke von seiner Genehmigung abhängig machen und an die Genehmigung Bedingungen knüpfen, die praktisch wie Gesetze wirken.

b) Sozialpolitische Tendenzen.

Wenn der Bund über seine Ländereien verfügt oder an seine Genehmigung Bedingungen knüpft, steht er in der Tat freier als in der Ausübung direkter gesetzgebender Gewalt, und kann daher leichter den im Zug der Zeit liegenden Anforderungen Gehör schenken: ist es doch eine bekannte Erscheinung, daß neue Gesichtspunkte im Rechtsleben sich eher an der Peripherie als im Zentrum sozialer Wirkungs- und Interessenkreise Geltung verschaffen, da sie dort naturgemäß weniger Widerstand finden. Die Detailbestimmungen des Mineralsowie des Wasserkraftgesetzes bieten daher eine Musterkarte von vorgeschrittenen sozialpolitischen Bestimmungen: pachtweise Vergebung statt Vergabung zu freiem Eigentum, Verhinderung der Anhäufung übergroßen Besitzes in derselben Hand, Bevorzugung der Gemeindebetriebe und der Betriebe für Eigengebrauch, Verbot der Kartelle, Sicherung mäßiger Gebrauchsgebühren, ausgedehnter Arbeiterschutz mit Bezug auf Normalarbeitstag, Frauen- und Kinderarbeit, Lohnzumessung und -auszahlung, schließlich im Wasserkraftgesetz die Einziehung des übermäßigen Gewinns durch entsprechende Konzessionsgebühren.

c) Regulierungsgewalt und Verfassungsschranken.

Grundsätze dieser Art lassen sich im Weg und auf Grund der gewöhnlichen Gesetzgebungsgewalt weniger leicht ein- oder durchführen. Was Eisenbahnen anbetrifft, so steht allerdings seit 1877 der Grundsatz fest, daß dieselben dem öffentlichen Wohle dienen („affected with a public interest"), und seit 1887 hat der Bund in steigendem Maße die Kontrolle über Frachtsätze übernommen. Wohin die Logik der gesetzlichen Tarifordnung führt, zeigt das Gesetz von 1920: die Sätze sollen mäßig, im Konkurrenzverkehr aber auch gleichmäßig, und in jedem Falle einträglich sein. Für die Norm der Mäßigkeit ist bestimmend das Bedürfnis der wirtschaftlich schwächsten aber für den Verkehr unentbehrlichen Bahn, mit der eine andere Bahn konkurriert; für diese konkurrierende Bahn aber ergibt das Prinzip der Gleichheit, wenn sie wirtschaftlich günstig gestellt ist, einen Satz, der mit Rücksicht auf

ihre eigenen Bedürfnisse übermäßig ist. Das Gesetz von 1920 bestimmt nun den Uebergewinn für einen Fonds, der von der Bahn zugunsten der Nation erhoben wird, und bestimmt, daß die Hälfte desselben der Bahn als Reserve dienen, die Hälfte in einen allgemeinen Fonds fließen soll, den die Eisenbahnkommission zur Stärkung der Kapitalskraft schwächerer Bahnen benutzen darf.

Ferner: Im Jahre 1916 erwirkten die Eisenbahnarbeiter vom Kongreß bis auf weiteres einen gesetzlichen Achtstundentag ohne entsprechende Lohnminderung, und das Gesetz vom Jahre 1920 unterbreitet Lohnstreitigkeiten einem Schiedsamt. Um die Frachtsätze mit den Lohnsätzen in Einklang zu bringen, wird nun bestimmt, daß die Ordnung der Tarife vonseiten der Kommission mit der Maßgabe erfolgen soll, daß den Eisenbahnen ein billiger Gewinn verbleiben muß, und dieser ist vom Gesetz vom Jahre 1920 vorläufig auf 5½% des angelegten Kapitals festgesetzt. Das ursprüngliche Eisenbahngesetz vom Jahre 1887 wollte nur den Mißbräuchen des Selbstbestimmungsrechts der Eisenbahnen steuern; mit dem Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts ist aber nun vollständig gebrochen worden.

Was das Schiedsamt für Lohnstreitigkeiten im Eisenbahndienst anbetrifft, so steht das Gesetz vor der Schwierigkeit, daß sich die Befolgung des Schiedsspruches wohl für die Zahlung des Lohns, aber nicht für die Annahme desselben, d. h. die entsprechende Arbeitsleistung erzwingen läßt: hier steht im Wege, daß das Verfassungsverbot der unfreiwilligen Hörigkeit dahin ausgelegt wird, daß das Verbleiben im Dienst selbst in Erfüllung eines Dienstvertrags nicht durch staatliche Zwangsmittel herbeigeführt werden darf. Zu dem Auskunftsmittel, gegen die Gewerkschaft oder die Führer derselben, die in Mißachtung eines Schiedsspruches einen Streik anordnen, zivil- oder strafrechtlich vorzugehen, hat das Gesetz nicht zu greifen gewagt. Da es nun nicht angängig ist, den Schiedsspruch für die eine Seite zu erzwingen, für die andere aber nicht, so bleibt der Schiedsspruch ohne gesetzliche Sanktion: das Schiedsamt ist nur befugt, die Mißachtung zur öffentlichen Kenntnis zu bringen (§ 313 des Gesetzes vom Jahre 1920).

Das Recht der Nichterfüllung des persönlichen Dienstvertrags von seiten des Angestellten (vorbehaltlich des Schadensersatzes) als Ausfluß des persönlichen Freiheitsrechts war bisher für Seeleute nicht anerkannt: das neue Seemannsgesetz schafft aber die Verhaftung und zwangsweise Rückführung desertierender Mannschaften ab und stellt damit den Seemann rechtlich dem Landarbeiter gleich. Während viele der Schutzbestimmungen des Seemannsgesetzes ohne spezifisch juristisches Interesse sind, mag darauf hingewiesen werden, daß nicht nur durch den Schlußparagraphen des Gesetzes für Klagen aus Unfällen die Einrede, daß die Fahrlässigkeit eines Dienstgenossen den Unfall verschuldete, abgeschafft wird, sondern auch, daß das Marinegesetz vom Jahre 1920 die Seeleute in ihren Klagerechten wegen Unfalls den Eisenbahnangestellten in jeder Hinsicht gleichstellt.

Das sogenannte Sherman-Anti-Trust-Gesetz vom Jahre 1890 gegen verkehrshindernde Vereinigungen und Abmachungen war durch gerichtliche Interpretation auch gegen Arbeiterkorporationen angewendet worden [1]) In der Trustgesetz-Novelle vom Oktober 1913 (sogenannter Clayton Act) bestanden die Arbeiter auf einer (genau besehen ganz nichtssagenden) Erklärung, daß Menschenarbeit unter keinen Umständen als Ware zu betrachten sei. Bedeutsamer erschien eine Erklärung eines Gesetzes vom Jahre 1915, die anscheinend die Anwendung von gerichtlichen Verboten gegen Arbeitskampfmaßregeln unmöglich machte.

1) Vgl. Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. XII, 1911, S. 280.

Aber auch hier stellte sich bei näherer gerichtlicher Prüfung des sehr verklausulierten Paragraphen heraus, daß derselbe sich weder auf den sogenannten sekundären Boykott bezieht (d. h. auf das Eingreifen Dritter oder gegen Dritte zur Beeinflussung des Verhältnisses zweier Parteien oder Parteigruppen, zu denen der Dritte in keiner direkten Beziehung steht), noch auf die auf Einschüchterung hinauslaufenden Arten des Streikpostenstehens. In der Behandlung der Arbeitskampfmaßregeln hat die Gesetzgebung des Bundes daher keine nennenswerte Aenderung gebracht; und was die den Arbeitern vielleicht günstigeren Einzelstaatsgesetze anbetrifft, so ist zu bemerken, daß die Staatengesetzgebung das Recht der Bundesgerichte, im Billigkeitsverfahren Gerichtsverbote zu erlassen, nicht mindern kann.

d) Neuerungen in der Prozedur der Regulierung.

Die Aenderung, die in dem gesetzgeberischem Kampf gegen Mißstände in Handel und Gewerbebetrieb mit dem Gewerbekommissionsgesetz vom Jahre 1914 eingesetzt hat, verdient ein Wort des Kommentars. Ebenso wie die Trustgesetze verbietet dieses Gesetz den Mißbrauch geschäftlicher Freiheit mit ungenügender Präzision (hier den „unlauteren Wettbewerb"); aber im Gegensatz zu den Trustgesetzen wird der Mißbrauch erst dann strafbar gemacht, wenn ein im Verwaltungswege erwirktes gerichtliches Verbot, das das mißbräuchliche Verfahren genau bezeichnet, verletzt wird. Die Prozedur ist die, daß entweder auf Antrag oder auf eigene Initiative die Kommission ein Untersuchungsverfahren einleitet, in dem die Partei, gegen die sich die Beschwerde richtet, volles Gehör findet. Als Resultat der Untersuchung kann ein Sistierungsbefehl erfolgen. Wird diesem Befehl nicht Folge geleistet, so leitet die Gewerbekommission ein gerichtliches Zwangsverfahren ein. Der schließliche Zwang erfolgt daher im Rechtswege. Das Gesetz bestimmt aber, daß die tatsächlichen Feststellungen der Kommissionsuntersuchung, soweit sie auf Beweisunterlagen beruhen, vom Gericht nicht revidiert werden können; nur kann der Fall zur weiteren Beweiserhebung zurückverwiesen werden. Die Beweiswürdigung liegt daher bei der Kommission. Vom Rechtsstandpunkt erscheint es nun zweifelhaft, ob es angängig ist, einer Behörde die aus eigener Initiative ein Verfahren einleitet, die endgültigen tatsächlichen Feststellungen in diesem Verfahren anzuvertrauen. In einem 1921 erlassenen ähnlichen, aber auf die Fleischversandtgeschäfte beschränkten Gesetze werden die Verwaltungsbefugnisse einschließlich der Untersuchung in die Hände des Landwirtschaftsministeriums gelegt, aber die Bestimmung bezüglich der Endgültigkeit der tatsächlichen Entscheidungen fällt fort. In letzterer Bestimmung liegt ein Gewinn, in der Wahl einer die landwirtschaftlichen Interessen vertretenden Behörde für die Untersuchungstätigkeit dagegen ein Minus an Unparteilichkeit dem Gewerbekommissionsgesetz gegenüber. Das Richtige wäre wohl, die Funktion der Einleitung des Untersuchungsverfahrens von der Funktion der tatsächlichen Feststellung zu trennen, und letztere einer unvoreingenommenen Behörde zu überlassen. Wir stehen eben noch im Anfang einer neuen Form staatlicher Bevormundung. Uebrigens reicht schon jetzt die Rechtskontrolle der Gerichte hin, Schlüsse aus dem Beweismaterial, die ganz unhaltbar sind, umzustoßen.

## IV. Nationale Schutzpolitik.

1. Die amerikanische Schiffahrtsgesetzgebung hat, in dieser Beziehung einer universellen Praxis folgend, von jeher einen nationalistischen Zug gehabt (siehe mein Oeffentl. Recht d. V. St. S. 255); diese Tendenz ist in der Gesetzgebung der letzten Jahre noch schärfer ausgeprägt worden in dem Bestreben, der amerikanischen Flagge den Platz im überseeischen Handel zurückzuerobern, den sie seit dem Bürgerkriege verloren hatte.

Das Schiffsgesetz von 1916 bestimmt, daß, soweit Rechte den Besitz amerikanischer Nationalität bedingen, dieser einer Gesellschaft nur dann zusteht, wenn der dominierende Anteil Amerikanern gehört und der Vorstand aus amerikanischen Bürgern besteht. Das Marinegesetz vom Jahre 1920 fügt hinzu, daß bei der Küstenschiffahrt der betreffende Anteil ein Dreiviertelanteil sein muß; ferner gilt ein Anteil als Amerikanern gehörig nur dann, wenn keine offenen oder versteckten Treuhandverhältnisse zugunsten von Nichtamerikanern bestehen.

Auch bei den Exportfinanzgesellschaften wird gemäß den Bestimmungen des Gesetzes vom Jahre 1919 für den gesamten Vorstand und für die Mehrheit des Aktienbesitzes amerikanische Staatszugehörigkeit erfordert.

Eine Vorschrift des Schiffsgesetzes vom Jahre 1916, daß bei Schiffsverkäufen das Schiffsamt vor Nichtamerikanern ein Vorkaufsrecht hat, ist durch das Marinegesetz vom Jahre 1920 dahin abgeändert worden, daß Schiffsverkäufe an Nichtamerikaner nur mit Ermächtigung des Schiffsamtes erfolgen dürfen.

Der Begriff des Küstenhandels (zu dem nur amerikanische Schiffe zugelassen werden) wird dahin ausgedehnt, daß er den Schiffsverkehr mit allen Inselbesitzungen umfaßt; doch soll diese Bestimmung für die Philippinen erst dann in Kraft treten, wenn die dortigen Reedereien gesetzlich zur amerikanischen Registratur zugelassen werden, und wenn der Präsident feststellt, daß für genügenden Seeverkehr nach diesen Inseln gesorgt ist (Gesetz 1920, § 21).

Amerikanische Post soll, „wenn tunlich“, auf in Amerika gebauten Schiffen befördert werden.

Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß die hochgeschraubten Bedingungen des Seemannsgesetzes zugunsten der Mannschaft nicht geeignet sind, die Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Handelsflotte zu heben; daher macht das Gesetz jeden Versuch, diese Bestimmungen auf fremde Schiffe auszudehnen. Das Erfordernis, daß Dreiviertel der Mannschaft jedes Kommando verstehen müssen (womit der Verwendung billiger orientalischer Arbeitskräfte ein Damm gesetzt werden soll), bezieht sich auf jedes Schiff, das aus einem amerikanischen Hafen ausläuft; ebenso werden die Erfordernisse resp. Verbote bezüglich Lohnauszahlung, Lohnzession und Vorauszahlung des Lohns zum Teil auf fremde Schiffe in amerikanischen Häfen, zum Teil auf Zahlungen außerhalb sowohl wie innerhalb der Vereinigten Staaten anwendbar gemacht. Alle Verträge mit fremden Staaten, die die Festnahme und Rückführung desertierender Seeleute enthalten, sollen vom Präsidenten gekündigt werden, und nach Ablauf der Kündigungsfristen werden alle gesetzlichen Bestimmungen, die sich auf zwangsweise Erfüllung des Seedienstvertrags beziehen, hinfällig.

2. In das Gebiet der nationalen Schutzmaßnahmen fällt auch die Einwanderungsgesetzgebung, in der soziale, wirtschaftliche und politische Gesichtspunkte miteinander konkurrieren.

Das Jahr 1917 (Gesetz vom 5. Februar) brachte eine Neuredaktion der Gesetzgebung, die alle früheren Bestimmungen zusammenfaßte und als Neuerung den Ausschluß der Analphabeten statuierte (siehe mein Oeffentl. Recht d. V. St. § 60). Präsident Wilson (hierin dem Vorgang zweier früherer Präsidenten folgend) sah sich aus diesem Grunde veranlaßt, dem Gesetz seine Zustimmung zu versagen; es fand aber nun die Zweidrittelmehrheit beider Häuser, die erforderlich war, um sein Veto zu überstimmen. Aeltere Aszendenten, sowie weibliche Verwandte von Einwanderern (und natürlich auch Kinder) sind von dem Erfordernis befreit. Ferner bezeichnete das Gesetz Gebiete in Asien, die durch geographische Längen-

und Breitengrade bestimmt sind (sie umfassen die südostasiatische Inselgruppe, sowie den gesamten Kontinent südlich von Sibirien zwischen China und dem persischen Golf), deren Eingeborene ebenfalls von der Einwanderung ausgeschlossen sind. Das eigentliche China liegt außerhalb des Gebiets, aber die chinesische Einwanderung ist durch ältere Gesetze beschränkt, die durch das neue Gesetz nicht berührt werden. Die gleichen Ausnahmen wie für die Chinesen werden auch für diese Gebiete zugelassen (Personen die dem Kaufmannsstande oder höheren Berufen angehören), und ein Vorbehalt wird auch für völkerrechtliche Verträge gemacht.

Was den Ausschluß verurteilter Verbrecher anbetrifft, so hält das Gesetz an der Ausnahme zugunsten rein politischer Verbrechen fest; in die Kategorie der ausgeschlossenen Personen kommen nun aber neben den Anarchisten auch diejenigen, die die rechtswidrige Zerstörung von Sachgütern befürworten.

Progressiv strenger sind auch die Ausweisungsbestimmungen geworden. Die normale Ausweisungsfrist wird 1917 von drei auf fünf Jahre verlängert. Vor 1917 wurde ferner Ausweisung nur dann verfügt, wenn der Eintritt widerrechtlich war; seitdem sollen, und zwar ohne Fristbeschränkung, auch die ausgewiesen werden, die nach der Einwanderung in bestimmte Ausschlußkategorien fallen. Es ist nun besonders zu erwähnen, daß diese Kategorien auch politischen Irrglauben umfassen. Seit einer Novelle vom 16. Oktober 1918 unterliegt der Ausweisung jeder Ausländer, von dem es sich nachweisen läßt, daß er einer Organisation angehört, deren Statuten jede konstituierte Regierungsgewalt negieren, oder die den gewaltsamen Umsturz einer Regierung befürwortet. Hiernach kann jeder Ausländer, der sich zu dem extremen Programm des Kommunismus bekennt, des Landes verwiesen werden, und zwar im Verwaltungswege. Und das ist auf Ausländer anwendbar, die mit diesen Ansichten rechtmäßig einwanderten und ohne besondere Betätigung nur an ihrer Ueberzeugung festgehalten haben. Die Bestimmungen sind im Jahre 1920 in ausgedehntem Maßstabe zur Anwendung gebracht worden.

Die Politik der Einwanderungsgesetzgebung ist seit dem Krieg in ein neues Stadium getreten, das vorläufig nur in einem Provisorium Ausdruck gefunden hat. Bisher war der Grundsatz, jeden zuzulassen, der nicht in eine Ausschlußkategorie fiel, und für Nichtorientalen war der Ausschlußgrund regelmäßig ein persönlicher Defekt oder die Mißachtung einer Vorschrift (z. B. unterstützte oder kontraktliche Einwanderung). Nun wird für ein System ziffernmäßiger Beschränkung der Einwanderung agitiert. Und durch Gesetz vom 19. Mai 1921 ist dies System für den Zeitraum bis zum 30. Juni 1922 in Kraft gesetzt worden: es sollen im Jahre nur drei Prozent der von der betreffenden Nationalität schon im Lande Befindlichen zugelassen werden. Wie der Analphabetenausschluß, wirkt dies zugunsten der höherstehenden Einwanderer aus dem Norden und Westen, zuungunsten der minderwertigen Einwanderer aus dem Süden und Osten Europas. Die Anwendung des Gesetzes ist mit zahlreichen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten verbunden und führt zu großen Härten, die auch durch verstärkte Kontrollmaßregeln am Platz der Auswanderung nur zum Teil beseitigt werden können. Bei der Schwierigkeit, eine Einigung über ein anderes System zu erzielen, wird das Provisorium vermutlich auf ein weiteres Jahr verlängert werden. Es ist auch wenig Aussicht, daß der alte Grundsatz der freien Einwanderung erhalten bleiben wird; ob aber das mechanische System ziffernmäßiger Beschränkung oder ein System der Auswahl im Verwaltungswege an dessen Stelle treten wird, kann nur die Zukunft lehren.